EINFLUSS DER REGIONALPLANUNG AUF DIE GEMEINDLICHE BAULEITPLANUNG

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Gerhard Rutkowski
aus Magdeburg

1974

EINFLUSS DER REGIONALPLANUNG AUF DIE GEMEINDLICHE BAULEITPLANUNG

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Gerhard Rutkowski
aus Magdeburg

1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Ernst
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Hoppe
Dekan: Prof. Dr. Kollhosser
Tag der mündlichen Prüfung: 2o.5.1974

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
1. Das Problem der Arbeit	3
2. Die Regionalplanung	8
2.1. Die Region	8
2.2. Die Regionalplanung im Planungsrechtssystem	12
2.2.1. Bundesgesetzliche Regelungen	12
2.2.2. Die Landesplanungsgesetze	15
2.2.2.1. Klärung der Begriffe	15
2.2.2.2. Rechtsgrundlagen der Regionalplanung in den einzelnen Ländern	17
2.2.2.2.1. Schleswig-Holstein	17
2.2.2.2.2. Niedersachsen	18
2.2.2.2.3. Nordrhein-Westfalen	20
2.2.2.2.4. Rheinland-Pfalz	22
2.3. Organisation der Regionalplanung	25
2.3.1. Regionalplanung durch staatliche Behörden	26
2.3.1.1. Regionalplanung als partielle Landesplanung	26
2.3.1.2. Beteiligungsrecht der Gemeinden	29
2.3.1.2.1. § 5 III S.2 ROG als Richtschnur für die Ausgestaltung des Beteiligungsrechtes	29
2.3.1.2.2. Das Beteiligungsrecht der Gemeinden nach schleswig-holsteinischem Recht	33
2.3.1.2.3. Das Beteiligungsrecht der Gemeinden nach niedersächsischem Recht	34
2.3.1.2.4. Die Art und Weise der Beteiligung	35

2.3.2. Regionalplanung durch nichtstaatliche Planungsträger 36
2.3.2.1. Mitgliedschaft der Gemeinden in den Planungsgemeinschaften 36
2.3.2.2. Der kommunale Einfluß in den Planungsgemeinschaften 40
2.3.2.3. Bindungswirkung der von Planungsgemeinschaften erstellten Regionalpläne 41
2.3.2.4. Regionale Planungsgemeinschaften in Rheinland-Pfalz 42
2.3.2.5. Die Landesplanungsgemeinschaften nach nordrhein-westfälischem Recht 45
2.3.2.6. Planungsgemeinschaften in Niedersachsen 47

3. Gemeindliche Bauleitplanung 51

4. Raumordnungspläne als Fundort der Ziele 54
4.1. Raumordnungspläne als ausschließliche Fundorte der Ziele 54
4.2. Zum Verhältnis von Zielen zu anderen Planinhalten 57

5. Die Anpassung der gemeindlichen Bauleitpläne an die Regionalpläne 61
5.1. Rechtswirkungen der Planinhalte von Regionalplänen 61
5.2. Die Anpassungspflichten gem. § 1 III BBauG 62
5.3. Die nähere Ausgestaltung der Anpassungspflicht durch die Landesplanungsgesetze 65
5.3.1. Schleswig-Holstein 66
5.3.2. Niedersachsen 68
5.3.3. Nordrhein-Westfalen 71
5.3.4. Rheinland-Pfalz 78

6. Die Planinhalte der Regionalpläne 82
6.1. Orte mit zentraler Bedeutung 82
6.2. Bevölkerungszielzahlen 84
6.3. Siedlungsbereiche 86
6.3.1. Wohnsiedlungsbereiche 86
6.3.2. Gewerbe- und Industriesiedlungsbereiche 88
6.3.3. Landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Bereiche
6.3.4. Erholungsbereiche 93
6.4. Natur- und Landschaftsschutz 94
6.5. Wasserwirtschaft 95
6.6. Abwasserbeseitigung 96
6.7. Müllbeseitigung 97
6.8. Immissionsschutz 97
6.9. Bildungseinrichtungen 98
6.10. Soziale und gesundheitliche Einrichtungen 99
6.11. Verkehr 100

7. Die Regionalpläne und das Planungsrecht der Gemeinden 103
7.1. Das Planungsrecht der Gemeinden nach dem Bundesbaugesetz 103
7.2. Das Planungsrecht der Gemeinden als Bestandteil des nach Art 28 II GG geschützten Aufgabenbereiches 109
7.2.1. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art 28 II GG 109
7.2.1.1. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft 114
7.2.1.2. Im Rahmen der Gesetze 118
7.2.2. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Bauleitplanung 120
7.2.2.1. Entwicklungsgeschichte der Bauleitplanung 120
7.2.2.2. Teleologische Interpretation des Art 28 II GG im Hinblick auf die Bauleitplanung 127

7.3. Schlußfolgerung auf die Beschaffenheit der Ziele 130
7.4. Der mögliche Inhalt von Zielen der Raumordnung und Landesplanung 132
7.4.1. Orte mit zentraler Bedeutung 134
7.4.2. Landesplanerische Funktionszuweisungen 136
7.4.2.1. Funktionsbestimmung der Gemeinden 136
7.4.2.2. Funktionszuweisung für einzelne Teilräume 139
7.4.2.2.1. Land- und forstwirtschaftliche Bereiche 139
7.4.2.2.2. Industrie- und Gewerbebereiche 141
7.4.2.2.3. Wohnsiedlungsbereiche 143
7.4.2.2.4. Fremdenverkehrsbereiche 145
7.4.2.2.5. Wochenendhausbereiche 146
7.4.3. Ver- und Entsorgung 147
7.4.4. Bildungseinrichtungen 149
7.4.5. Gesundheitliche und soziale Einrichtungen 151
7.4.6. Verkehr 152
7.5. Verfassungskräftig abgesicherte Beteiligungsrechte der Gemeinden bei der Regionalplanung 156

Literaturverzeichnis

Aminde,Hans Joachim
Hecking,Georg
Regionale Hochschulentwicklungsplanung aus der Sicht der kommunalen und regionalen Entwicklungsplanung. Informationen des Instituts für Raumordnung 1972,545

Back, Hans Jürgen u.a.
Regionale Bildungsplanung. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung Sp.2586

Baltz-Fischer
Preußisches Baupolizeirecht. 6.Auflage unveränderter Nachdruck Berlin 1954

Becker-Marx-Kurt
Regionalplanung. In: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.27 Berlin 1965

Bielenberg,Walter
Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig? DVBl 1960,84

Bielenberg,Walter
Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung. In: Raumplanung-Entwicklungsplanung Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.80 Hannover 1970

Bielenberg,Walter
Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. DÖV 1969,376

Boustedt,Olaf — Die Stadtregion - ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis. DÖV 1963,797

Brenken,Günter — Organisation der Regionalplanung insbesondere in territorialer Hinsicht. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.54 Hannover 1968

Breuer,Rüdiger — Die hoheitliche raumgestaltende Planung. Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen Bd.80 Bonn 1968

Brügelmann-Asmuß-Cholewa-v.d.Heide — Raumordnungsgesetz. Kommentar Stuttgart 1970

Brügelmann-Förster-Grauvogel-Meyer-Pohl-Stahnke — Bundesbaugesetz. Kommentar Stuttgart 1973

Cholewa,Werner von der Heide, Hans Jürgen — Die Idee von der Region und Regionalplanung setzt sich durch. Der Landkreis 1964,36

Dahlke — Voraussetzungen und Auswirkungen landesplanerischer Funktionszuweisungen. Unveröffentlichter Vortrag

David,Jürgen — Freizeitwohnen. In: Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung Sp.818

Edding,Friedrich — Bildungsökonomie und Raumordnung. Raumforschung und Raumordnung 1970, 193

Ernst, Werner — Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung. In: Planen III S.129-172 Hrsg. Joseph H.Kaiser

Ernst,Werner — Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung. In: Zur Reform des städtischen Bodenrechts Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.61 Hannover 1971

Ernst-Zinkhahn-Bielenberg — Bundesbaugesetz. Kommentar München 1973

Entwurf eines Bundesbaugesetzes vom 2. März 1956 aufgestellt von der Hauptkommission für Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau. Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau Bd.7 Köln 1956

Geipel,Robert — Überlegungen zur Standortwahl für neue Hochschulen in Süddeutschland. Raumforschung und Raumordnung 1971, 167

Göb,Rüdiger — Die Zukunft des ländlichen Raumes. Der Landkreis 1969,386

Gönnewein,Otto — Gemeinderecht.
Tübingen 1963

Grafe,Walter — Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie.
DÖV 1955,650

Gunkel — Regionale Planungsgemeinschaften und Planungsregionen in Hessen.
Der Landkreis 1964,115

Forderungen zur Raumordnung vom Deutschen Gemeindetag und Deutschen Landkreistag.
Der Landkreis 1963,34

Forsthoff,Ernst
Blümel,Willi — Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht - Rechtsgutachten -.
Planungsstudien 7
Hrsg. Joseph H.Kaiser
Frankfurt 1970

Haarmann,Wennemar — Stand und Probleme des Raumordnungsrechts.
DVBl 1963,833

Haarmann,Wennemar — Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?
DVBl 1964,722

Halstenberg,
Friedrich — Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung.
Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft
Köln 1966

Halstenberg, Friedrich — Bund und Raumordnung. In: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.27 Berlin 1965

Halstenberg, Friedrich — Kommunale Planungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung. Städtetag 1960,625

Halstenberg, Friedrich — Regionalplanung im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden. Der Landkreis 1963,172

Halstenberg, Friedrich — Landesplanungsrecht und kommunale Planungshoheit. Der Landkreis 1961,323

Hamann,Andreas — Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz. Dissertation Marburg 1967

Hessing,Franz Josef — Standortprogramme-Kooperationsinstrument zwischen Staat und Selbstverwaltung in der Entwicklungsplanung. Informationen des Instituts für Raumordnung 1971,485

Hohberg,Heinz — Das Recht der Landesplanung (Synopse der Landesplanungsgesetze in der BRD). Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.47 Hannover 1966

Hohberg,Heinz — Die Landesplanungsgesetze von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Raumforschung und Raumordnung 1967,18

Ipsen,Hans Peter — Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie. DÖV 1955,225

Isbary,Gerhard — Zur Gliederung des Bundes in Planungsräume. DÖV 1963,793

Isbary,Gerhard — Regionale Probleme der Raumordnung. Der Landkreis 1963,158

Isbary,Gerhard — Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche. In: Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Raumordnung Stuttgart 1967

Jakob,Otto — Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung in der Region. Der Landkreis 1965,173

Klein,Günther — Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung. In: Beiträge zur Umwelt-, Raum- und Siedlungsforschung Bd.1 Münster 1972

Klöpper ,Rudolf — Zentrale Orte und ihre Bereiche. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung Sp.3849

Knaup-Igenstau	Bundesbaugesetz mit Kommentar 3.Auflage Düsseldorf 1962 4.Auflage Düsseldorf 1969
Knecht,Erwin-Rudolf	Das Landesplanungsrecht von Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der Regionalplanung. Dissertation Mannheim 1969
Köhnen,Klaus Dieter	Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Rechts. Dissertation Köln 1970
Körting,Erhart	Das Instrumentarium der Landesplanung. Dissertation Braunschweig 1970
Kretzmer,Johann	Regionalplanung in Rheinland-Pfalz. Informationen des Instituts für Raumordnung 1972,501
von Krezmar,Hans	Das Ringstraßensystem - ein Vorschlag zur Verbesserung der Verkehrserschließung im ländlichen Raum. Raum und Siedlung 1969,268
Kühl,Claus Jochen	Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit unter Berücksichtigung der Bundesraumplanung. Dissertation Kiel 1967
Kühl,Claus Jochen Koch,Til.P.	Neues Landesplanungsrecht in Schleswig-Holstein. Informationen des Instituts für Raumordnung 1971,353

Lange,Klaus — Die Organisation der Region. Siegburg 1968

Lange,Klaus — Regionen. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung Sp.2705

Laux,Eberhard — Bedeutung und Methoden der Planung kommunaler Versorgungseinrichtungen. Der Landkreis 1967,141

Leibholz-Rinck — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 4.Auflage Köln 1971

von Manger-Koenig,Ludwig — Krankenhausfragen und ärztliche Versorgung in den Ballungszentren. In: Raumplanung und Volksgesundheit Frankfurt 1965

von Mangoldt-Klein — Das Bonner Grundgesetz Kommentar Bd.I 2.Auflage Berlin,Frankfurt 1957

Maunz-Dürig-Herzog — Grundgesetz Kommentar München 1971

Martinsen, Reinhard — Bildungszentren und Ortsplanung. Der Landkreis 1971,149

Meyer,Klaus — Bundesbaugesetz und Selbstverwaltung. Staats- und Kommunalverwaltung 1969,12

Moewes,Winfried — Der Funktionsbereich als Gemeinde modernen Typs. Informationen des Instituts für Raumordnung 1969,603

Müthling,Hans — Nochmals zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung. DÖV 1951,169

Nau,Philipp — Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung. DÖV 1962,533

Neeb,Eva-Maria — Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Ortsplanungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern. Dissertation Würzburg 1967

Neuhoff,Robert — Kommunale Selbstverwaltung und Bonner Grundgesetz. DÖV 1952,259

Niemeier,Hans-Gerhart — Regionalplanung und Landesplanungsgesetze. DÖV 1963,803

Niemeier,Hans-Gerhart — Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? In: Verhandlungen des 45. deutschen Juristentages Bd II Sitzungsberichte J 21, München u.Berlin 1964

Niemeier,Hans-Gerhart — Rechtsfragen der Raumordnung und Landesplanung. In: Juristen-Jahrbuch Bd.6 Köln 1965/66

Nouvortne,Albert — Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie. In: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.27 Berlin 1965

Oettle,Karl — Forderungen der Landesplanung an die Verkehrsplanung. Raumforschung und Raumordnung 1972, 108

Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1972 — BT Drks VI/3793

Riechels,Ernst — Eigenentwicklung - ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung. DVBl 1968,360

Schefer,Anton G. — Die neun Regionen in Rheinland-Pfalz. Informationen des Instituts für Raumforschung 1967,271

Schmidt-Aßmann Eberhard — Grundfragen des Städtebaurechts. Göttingen 1972

Schmidt-Aßmann Eberhard — Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung. In: Raumplanung-Entwicklungsplanung Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.80 Hannover 1972

Schütz-Frohberg — Kommentar zum Bundesbaugesetz. 3.Auflage Berlin 1970

Schultze,Harald — Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung Heft 80 Bonn 1970

Schrödter,Hans — Bundesbaugesetz
Kommentar
3.Auflage München 1973

Seibert,Gerhard — Die Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung durch das Grundgesetz.
Dissertation Marburg 1967

Söhngen,Ernst — Gesetzgebung über die Landesplanung dargestellt am Landesplanungsgesetz für Rheinland-Pfalz.
Staats- und Kommunalverwaltung 1966,330

Stich,Rudolf — Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung.
In: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung
Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.27 Berlin 1965

Stich,Rudolf — Das Verwaltungshandeln.
JuS 1964,333

von Studnitz, Ernst-Jörg — Das Recht der Regionalplanung in Schleswig-Holstein dargestellt am Beispiel des Regionalen Landesplanungsverbandes "Kieler Umland".
Dissertation Kiel 1967

Turowski,Gerd
Strassert,Günter — Ein nutzwertanalytischer Ansatz für die Freizeit- und Fremdenverkehrsplanung.
Raumforschung und Raumordnung 1972, 27

Ullmann,Hans — Ist die kommunale Planungshoheit in Gefahr? Die demokratische Gemeinde 1973,957

Umlauf,J. — Wesen und Organisation der Landesplanung. Essen 1958

von Unruh, Georg Christoph — Gemeinderecht. In: Besonderes Verwaltungsrecht Hrsg. Ingo von Münch 2. Auflage Berlin 1970

Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.27 Berlin 1965

Voß,Fritz — Industrie aufs Land. In: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Schriftenreihe Industrie- und Handelstag Bd.75 Bonn 1961

Wambsganz,Ludwig — Die Bauleitplanung. DVBl 1961,494

Weber,Werner — Staats- und Selbstverwaltung. Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien 2.Auflage Göttingen 1967

Weber,Werner — Rechtsgutachten über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfes eines Raumordnungsgesetzes ohne Ortsangabe, Oktober 1963

Weber,Werner — Die Selbstverwaltung in der Landesplanung.
Berlin 1956

Weber,Werner — Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?
In: Verhandlungen des 45. deutschen Juristentages Bd.I Sitzungsberichte Teil 5 München und Berlin 1964

Weidemann,Gunde — Bindung und Freiheit in der Raumordnung für Bund und Länder nach dem Raumordnungsgesetz.
Wissenschaftliche Reihe des Volksheimstättenwerks.
Bd.20 Köln 1971

Wiegand,Jürgen — Spezielle Aspekte der Infrastrukturplanung.
Informationen des Instituts für Raumforschung 1969,211

Willing,Hans-Gerhard — Landesplanung im größten Bundesland.
BBauBl 1963,482

Quis,August — Freizeitwohnen in schwach strukturierten Gebieten.
Der Landkreis 1966,384

Zinkhahn-Bielenberg — Raumordnungsgesetz des Bundes.
Kommentar
Berlin 1965

Programme und Pläne

Niedersachsen

Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen
ohne Plan B und Plan C
Hrsg. niedersächsischer Minister des Inneren
Hannover April 1973

Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Hildesheim
vom 1. November 1972
Hrsg. niedersächsischer Minister des Inneren
Hannover 1972

Landesplanerisches Rahmenprogramm
für die Gemeinde Markoldendorf, Landkreis Einbeck
Hildesheim, den 6.2.1968

Landesplanerisches Rahmenprogramm
für die Stadt Dassel u.a. Gemeinden
- Entwurf -

Verbandsplan 1972 des Verbandes Großraum Hannover
- Entwurf -
Hannover 1972

Nordrhein-Westfalen

Landesentwicklungsplan I von Nordrhein-Westfalen
vom 28.11.1966 in der Fassung vom 17.12.1970
n-w MBl 1971, 203

Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes
Ruhrkohlenbezirk 1966 2. ergänzte Auflage
Essen, Mai 1970

Gebietsentwicklungsplan "Regionale Infrastruktur"
des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk - Entwurf -
Essen, Juli 1972

Gebietsentwicklungsplan der Landesplanungsgemeinschaft
Rheinland Teilabschnitt: Kreisfreie Stadt Mönchengladbach
Kreisfreie Stadt Rheydt
Düsseldorf 1971

Rheinland-Pfalz

Regionaler Raumordnungsplan "Mittelrhein"
vom 29.5.1969 und 21.10.1970
3. Abschnitt Planziele
Koblenz 1972

Regionaler Raumordnungsplan "Nahe"
vom 3.3.1971
3. Abschnitt Planziele
Bad Kreuznach 1972

Regionaler Raumordnungsplan "Südpfalz"
vom 13. Mai 1971
3. Abschnitt Planziele
Germersheim 1971

Schleswig-Holstein

Raumordnungsplan für das Land Schleswig-Holstein
vom 16.5.1969
Amtsblatt für Schleswig-Holstein 1969, 315

Regionalbezirksplan "Verbandsplan Kieler Umland 1968-85"
Amtsblatt für Schleswig-Holstein 26.4.1971 A 303

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
ÄndVO	Änderungsverordnung
a.F.	alte Fassung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Altn.	Alternative
Art	Artikel
AufbauG	Aufbaugesetz
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Begr.	Begründung
Bem.	Bemerkung
BGBl	Bundesgesetzblatt
BNVO	Baunutzungsverordnung
BReg	Bundesregierung
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d	der, die, das
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drks	Drucksache
dt	deutsch
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
Einl	Einleitung

gem	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf	gegebenenfalls
GrG	Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover
GS	Gesetzessammlung
GVBl, GV	Gesetz- und Verodnungsblatt
FluchtlG	Fluchtliniengesetz
Fußn	Fußnote
hess	hessisch
h.M.	herrschende Meinung
HWB d.RF u.RO	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
ff	folgende
i.d.F.	in der Fassung
Inf	Informationen des Instituts für Raumforschung
insbes.	insbesondere
i.S.	im Sinne
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts Neue Folge
Kap.	Kapitel
LaPla	Landesplanung
LaPlaGem	Landesplanungsgemeinschaft
LK	Der Landkreis
LPlG	Landesplanungsgesetz
MBl	Ministerialblatt
MdI	Minister bzw. Ministerium des Inneren
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds; nds	Niedersachsen ; niedersächsisch
NRW; N-W; n-w	Nordrhein-Westfalen; nordrhein-westfälisch

OVG	Oberverwaltungsgericht
preuß.	preußisch
PrGS	Gesetz-Sammlung für die Königlich-Preußischen Staaten
RArbBl	Reichsarbeitsblatt
RegEntw	Regierungsentwurf
RdErl	Runderlaß
Rdnr	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
Rh-Pf; rh-pf	Rheinland-Pfalz; rheinland-pfälzisch
RO	Raumordnung
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
S-H; s-h	Schleswig-Holstein; schleswig-holsteinisch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
TZ	Teilziffer
u.	und
u.U.	unter Umständen
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
WohnungsG	Wohnungsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
Zif.	Ziffer

Der Arbeit liegen das Bundesraumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein in ihrer im November 1973 geltenden Fassung zugrunde.

Das niedersächsische Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung vom 6. Dezember 1973 (GVBl S.495) ist daher nicht mehr berücksichtigt.

Einleitung

Die vorliegende Arbeit soll einen Teilaspekt aus dem Problemkreis der mit der Raumordnung zusammenhängenden Fragen behandeln, nämlich die Einwirkungsmöglichkeiten der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung.

Um den Stellenwert dieser Problematik richtig erkennen zu können, ist ein kurzer Ausblick auf die von der Raumordnung zu bewältigenden Aufgaben und die damit verbundenen Schwierigkeiten unumgänglich.
Ziel aller raumordnerischen Bemühungen ist es, in allen Teilen des Bundesgebietes gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Hierbei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß sich die industrielle Entwicklung nicht gleichmäßig im gesamten Land vollzogen hat und vollzieht, sondern sich auf Schwerpunkte konzentriert, die sich wegen besonderer Standortfaktoren wie Rohstoffvorkommen, günstige Verkehrsverhältnisse, gute Energieversorgung, breites Angebot qualifizierter Arbeitskräfte für Industrieansiedlungen besonders eignen. In diesen Gebieten besonderer Standortgunst entstanden Ballungen von Arbeitsplätzen und in ihrem Gefolge Wohnungen und eine breite Infrastruktur.[1)]

Die Entwicklung rohstoffarmer und verkehrsmäßig ungünstig gelegener Gebiete stagnierte dagegen oder ging gar zurück.
Dies hatte vor allem zwei Gründe, zum einen die mangelhafte Bereitschaft, in diesen schwachstrukturierten Gebieten zu investieren und neue

---

1) Göb, LK 1969, 386

Produktionsstätten zu errichten. Zum anderen führte die mangelnde Attraktivität ländlicher Gebiete zu einer steten Landflucht der Bevölkerung, die sich in den städtischen Ballungsgebieten bessere Arbeits- und Lebensbedingungen versprach.

Diese Landflucht wiederum verringerte die Chance von Industrieinvestitionen und vergrößerte das Gefälle zwischen Stadt und Land.
Besonders schwerwiegend ist der unzureichende Besatz der ländlichen Gebiete mit Infrastruktureinrichtungen.
Daher ist es vorrangige Aufgabe der Raumordnung, in ländlichen Gebieten Entwicklungsplanung zu betreiben, durch die diese Räume in ihrer Wirtschaftskraft und ihrem Versorgungsniveau den Standard zeitgemäßer Lebensbedingungen erreichen können.[1)]
Andere Probleme stellen sich der Raumordnung dagegen in den Ballungsgebieten. Hier ist es im Laufe der Jahrzehnte infolge ungeordneter und willkürlicher Bautätigkeit zu ungesunder Konzentration und Zersiedlung gekommen.
Deshalb stehen hier die Ordnungsaufgaben im Vordergrund. Dabei ist eine zweckmäßige Neuordnung und die bedarfsgerechte Entwicklung der Flächen für Wohnungen, Arbeitsstätten, Verkehrswege, Bildungseinrichtungen, Ver- und Entsorgungsanlagen nach dem Grundsatz der Konzentration und Bündelung anzustreben.[2)]
Die Raumordnung soll sich aber nicht nur darauf beschränken, die Fehler vergangener Jahrzehnte wiedergutzumachen. Sie hat vielmehr auch in die Zukunft zu blicken und aus einer Analyse der wesentlichen Entwicklungstendenzen Ansatzpunkte zu gewinnen, um unerwünschte räumliche Entwicklungen zu verhindern bzw. erwünschte Entwicklungen zu ermöglichen.

---

1) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" S.1
2) ebenda

1. Das Problem der Arbeit

Der Regionalplanung kommt u.a. die Aufgabe zu, die gemeindlichen Planungen in das Gefüge des übergeordneten Raumes einzuordnen und sie möglichst weitgehend nach überörtlichen Gesichtspunkten auszurichten.[1)]
Das normiert § 1 III BBauG für den Bereich der Bauleitplanung, wonach diese den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen ist.
§ 2 I BBauG spricht wiederum davon, daß die Bauleitplanung von den Gemeinden in eigener Verantwortung wahrzunehmen sei.
In diesem Spannungsfeld von eigenverantwortlicher, weisungsunabhängiger städtebaulicher Planung und ihrer Einbindung in die überörtliche und übergeordnete Raumordnung liegt das Problem der Arbeit.

Auf der einen Seite folgt aus der Stellung der Gemeinde im Staat und zu ihren Nachbargemeinden ihre Pflicht, übergeordneten und überörtlichen Gesichtspunkten bei ihrer Planung Rechnung zu tragen.[2)] Auf der anderen Seite muß die Landesplanung der Gemeinde genügend Raum zur eigenverantwortlichen Entwicklung und Planung lassen.[3)]

Die Gefahr ist groß, daß die Regionalplanung über eine weite Auslegung der Begriffe "Raumordnung" und "Landesplanung" Gegenstände der städtebaulichen Planung in ihren Plänen mitregelt und die Gemeinden über § 1 III BBauG an ihre Vorstellungen bindet.
Derartige endgültige planerische Entscheidungen würden die Gemeinden zur bloßen Übernahme dieser Festsetzungen zwingen, obwohl sie nur zur Anpassung ihrer Pläne verpflichtet sind (vgl. § 1 III BBauG).

---

1) Hamann, Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das BBauG S.6
2) Halstenberg, Städtetag 1960, 625
3) BVerwG 6, 345

Um dieser Gefahr zu entgehen, ist es daher unumgänglich, die Regionalplanung von der örtlichen Bauleitplanung abzugrenzen, um auf diese Weise festzustellen, welche Planfestsetzungen von der Regionalplanung getroffen werden können, die dann als Ziele i.S. von § 1 III BBauG die gemeindliche Bauleitplanung binden könnten, welche dagegen in unzulässiger Weise in die Planungshoheit der Kommunen eingreifen.

Die Grenzziehung erscheint auf den ersten Blick nicht allzu schwer.

Das Bundesverfassungsgericht[1] bot für die Unterscheidung das Begriffspaar "örtlich" - "überörtlich" an.

In seinem Baurechtsgutachten führte das BVerfG aus: "Gegenstand der städtebaulichen Planung ist die Vorbereitung und Leitung der gesamten Bebauung in Stadt und Land, der zu ihr gehörigen Anlagen und Einrichtungen sowie der mit der Bebauung in Verbindung stehenden Nutzung des Bodens."[2]

"Unter den Begriff der Raumordnung (und damit auch der Regionalplanung; Anm.d.Verf.)", so führte das BVerfG weiter aus, "fällt die überörtliche Planung. Diese ist zusammenfassende übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt."[3]

So einleuchtend diese Unterscheidung auch erscheinen mag, so schwer ist die dahinter stehende Frage zu entscheiden: Was ist örtlich, was dagegen überörtlich?

---

1) BVerfG 3, 407
2) BVerfG aaO S.423
3) BVerfG aaO S.425

Diese Schwierigkeit mag folgendes Beispiel verdeutlichen:
Der öffentliche Nahverkehr, dem in letzter Zeit wachsende Bedeutung beigemessen wird, war früher eine Angelegenheit, die über den Bereich der Kommunen - meist größere Städte - nicht hinausging. Er war also eine typisch örtliche Angelegenheit. Im Laufe der Zeit wurde es - besonders in den Ballungsgebieten - erforderlich, den Nahverkehr der umliegenden Gemeinden aufeinander abzustimmen. So wurden gemeinsame Fahrpläne aufgestellt, gemeinsame Investitionen getätigt und auf diese Weise allmählich ein Verkehrsverbund geschaffen (so im Großraum Hannover).
Der Nahverkehr erhielt also überörtliche Bedeutung. Ist dadurch die Nahverkehrsplanung eine überörtliche Angelegenheit geworden? Man könnte dies mit der Begründung verneinen, die Nahverkehrsplanung könne doch nicht aufhören, kommunale Angelegenheit zu sein, nur weil anstelle einer Kommunalkörperschaft mehrere an ihr beteiligt sind.[1)]
Dem ist aber folgendes entgegenzuhalten:
Ein leistungsfähiges Verkehrsnetz erfordert Investitionen, die die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden bei weitem übersteigen. Zudem setzt eine sachgerechte Verkehrsbedienung aller im Nahverkehrsbereich gelegenen Orte eine Abstimmung der beteiligten Gemeinden voraus. Das kann im Einzelfall durchaus dazu führen, daß örtliche Einzelinteressen zurückstehen müssen. Damit ist aber die Nahverkehrsplanung aus dem örtlichen Bereich herausgewachsen und zu einer überörtlichen Angelegenheit geworden.

---

1) Becker-Marx, Regionalplanung S.61

Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß die Gemeinde nicht mehr wie früher alle Lebensfunktionen wie Arbeiten, Wohnen, Freizeit, Erholung und Kultur für ihre Einwohner in sich vereint.
Vielmehr ist es immer häufiger anzutreffen, daß der Bürger in der einen Gemeinde wohnt, in der anderen arbeitet und wiederum in einer dritten seine Freizeit verbringt.
Diese nur auf Teilfunktionen beschränkten Gemeinden sind für sich allein nicht mehr lebensfähig. Es bedarf daher ihrer Einbindung in den größeren Raum, damit alle Komplementärfunktionen - zumindest aber möglichst viele - gemeinsam koordiniert und zum Wohle aller Gemeinden und damit ihrer Einwohner optimal entwickelt werden können.

Die Regionalplanung ist nun die Planungsstufe, die eine zusammenfassende Planung der oben erwähnten Gemeindefunktionen ermöglicht.[1] Diese Erkenntnis hilft jedoch nicht viel weiter. Sie fordert vielmehr zu einer Reihe von Fragen heraus, die im Rahmen dieser Arbeit zu erörtern sind: Was ist eine Region? Wer ist Träger der Regionalplanung? Wer ist an den Planungen zu beteiligen? In welcher Weise und mit welcher Wirkung können regionalplanerische Festlegungen getroffen werden? Wie konkret dürfen - aber auch müssen - sie sein, damit sie ihre übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Aufgabe erfüllen können, ohne in unzulässiger Weise die Planungshoheit der Kommunen auszuhöhlen?
Da die Regionalplanung in die Regelungskompetenz der Länder fällt[2], ist es unerläßlich, die Landes-

1) Studnitz, Das Recht der Regionalplanung in Schleswig-Holstein S.62
2) Allerdings verpflichtet § 5 III ROG die Länder, Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung zu schaffen, soweit dies für Teilräume des Landes geboten erscheint. (vgl. hierzu S.14)

planungsgesetzgebung der Länder zu berücksichtigen. Es würde aber den Rahmen der Arbeit sprengen, wollte man die einschlägigen Regelungen aller Bundesländer aufzeigen. Daher beschränkt sich diese Darstellung auf vier Bundesländer, die jedoch die Bandbreite der übrigen Landesplanungsgesetze exemplarisch widerspiegeln. Es handelt sich hierbei um Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland Pfalz.

2. Die Regionalplanung

2.1. Die Region

Der Begriff "Region" wird in vielen Bereichen unseres Lebens verwendet. So spricht man z.B. von der Stadt- und Landregion, Entwicklungs-, Verkehrs-, Verwaltungs- oder Wirtschaftsregion. Der hier verwandte Regionsbegriff, bei dem die Region als Bezugseinheit raumordnerischer Aktivität verstanden wird, läßt sich von diesen speziellen Regionsbegriffen folgendermaßen abgrenzen: Während diese teils zur Beschreibung und Gliederung bestimmter Gebiete nach gleichartigen Tatbeständen[1] oder als Bezugsräume einzelner fachlicher Maßnahmen gebildet wurden, ist jener ein auf umfassende Ordnung funktionaler Beziehungsgefüge ausgerichteter Raum.[2]
Obige Definition bedeutet nichts anderes als die Feststellung, daß die Region nicht einfach von den bestehenden strukturellen Gegebenheiten ausgehen darf. Sie muß vielmehr so bemessen sein, daß in ihr zukünftig eine optimale räumliche Ordnung möglich ist.
Regionen als Bezugsräume der Raumordnung müssen deshalb normativ oder final in dem Sinne sein, daß sie nicht bestehende, sondern erst noch zu schaffende strukturgleiche Räume und funktionale Beziehungsgefüge umschließen.[3] Dies ist schon im Jahre 1963 vom Deutschen Gemeindetag und dem Deutschen Landkreistag in den "Forderungen zur Raumordnung" postuliert worden, wo es heißt: "Die Region ist also eine Raumordnungseinheit, die Gebiete unterschiedlicher Wirtschafts- und Sozial-

1) Boustedt, DÖV 1963, 797
2) Lange, Die Organisation der Region, S.26
3) Lange, HWB d.RF u.RO Sp.2716

struktur so zusammenführt, daß in ihr die in der heutigen Gesellschaft bestehenden oder neu entstehenden Lebensbeziehungen in der Planung zusammengefaßt und mit Hilfe der Verwaltung ausgeglichen werden können.[1)]

Diese Forderung beruht auf der Erkenntnis, daß die moderne arbeitsteilige Gesellschaft in einer fortschreitenden Trennung ihrer Daseinsfunktionen lebt[2)], mit der Folge, daß diese Funktionen im Bereich einer einzelnen Gemeinde nicht mehr vollständig wahrgenommen werden können.

Die Region ist daher die Raumeinheit, in der sich die Hauptmomente des menschlichen Lebens größtenteils vollziehen, ergänzen und ausgleichen können.[3)]

Aus dieser Aufgabenstellung lassen sich Anhaltspunkte für die Größe einer Region gewinnen.

Es ist sicher nicht möglich, exakte, für alle Regionen gültige Größenangaben zu machen.

Die oben erwähnten "Forderungen zur Raumordnung" formulieren recht vage. Sie siedeln die Region irgendwo zwischen dem Gebiet eines Landes und dem eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt an.[4)] Sicherlich ist das Gebiet eines Regierungsbezirkes zu groß, als daß es als Region angesprochen werden kann. In aller Regel werden Planungsregionen das Gebiet einiger Landkreise und ggf. auch kreisfreier Städte umfassen.[5)]

Entscheidend hängt die Größe der Region von der Fähigkeit des entsprechenden Gebietes ab, alle erforderlichen Daseinsfunktionen wahrzunehmen.

---

1) Forderungen zur Raumordnung in LK 1963, 35
2) Isbary, DÖV 1963, 793
3) Cholewa, von der Heide, LK 1964, 36
4) Forderungen zur Raumordnung aaO
5) Brügelmann, Asmuß, ROG § 5 Bem IV 2c aa; Isbary, DÖV 1963, 796

Dies wiederum wird bedingt von natur-, wirtschaftsräumlichen und zentralörtlichen Gesichtspunkten, den Nahverkehrsverbindungen und dem Grad der Verdichtung.
So meint bspw. Isbary[1], eine besonders verdichtete Region mit großer Bevölkerungszahl werde in ihrem Umfang größer sein als eine schwach entwickelte und dünn bevölkerte Region, denn je kräftiger die Funktion ausgeübt werde, desto stärker sei die kommunale Verflechtung und damit auch die räumliche Reichweite.
Dieser Schluß scheint mir jedoch nicht zwingend zu sein. Bei besonders verdichteten Gebieten kann wegen des größeren und räumlich konzentrierteren Angebotes an Wohnstätten, Arbeitsplätzen und Infrastruktureinrichtungen der funktionale Ausgleich auf wesentlich kleinerem Raum erfolgen als in schwachstrukturierten Gebieten.
Diese Erkenntnis wird durch Erfahrungen aus der Praxis bestätigt.
Bei einer Analyse der neun Regionen in Rheinland-Pfalz hatte sich nämlich ergeben, daß die Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte im Vergleich zu den dünn besiedelten eine kleinere Ausdehnung aufwiesen und dementsprechend in den Gebieten mit geringerer Bevölkerungsdichte großflächigere Regionen entstanden sind.[2]
Kennzeichnend für die Region als funktionale Raumordnungseinheit ist die Tatsache, daß sie an Verwaltungsgrenzen nicht gebunden ist.
So sieht § 4 I d NROG vor, daß die Bestimmung besonderer Planungsräume ohne Rücksicht auf bestehende Bezirks- oder Gebietsgrenzen erfolgen solle.

---

1) Isbary, LK 1963, 159
2) Schefer, Inf. 1967, 277

Aus praktischen Erwägungen ist es jedoch erforderlich, bei der Bildung von Planungsregionen die bestehenden Gemeindegrenzen einzuhalten.[1)]
Ebenso sollen die Kreisgrenzen nach Möglichkeit berücksichtigt werden.[2)]
Es liegt auf der Hand, daß dies nicht immer möglich ist. Für diesen Fall sieht bspw. das rheinland-pfälzische Planungsrecht vor, der entsprechende Landkreis solle beiden Regioen angehören.[3)]

Diese Möglichkeit der Überlappung stellt die funktionale Bedeutung der Region besonders sinnfällig heraus.

Die spezifische Aufgabenstellung der Region bedingt, daß die Planungsräume nicht konstant sind, sondern sich den strukturellen Veränderungen anpassen können.[4)]
Dies wird in Rheinland-Pfalz dadurch sichergestellt, daß die Einteilung der Regionen spätestens nach zehn Jahren überprüft und ggf. geändert wird.[5)]

Schon 1963 ist vom Deutschen Gemeindetag und Deutschen Landkreistag gefordert worden, im Interesse einer optimalen Entwicklung des gesamten Bundesgebietes solle dieses lückenlos in Regionen aufgeteilt werden.[6)]
Dieser Forderung sind von den hier zu untersuchenden vier Ländern im Hinblick auf ihr Landesgebiet lediglich zwei nachgekommen.

---

1) Isbary, DÖV 1963, 797
2) Isbary aaO
3) vgl. § 14 iVm § 15 I rh-pf LPlG
4) Gunkel, LK 1964, 117
5) § 11 IV iVm § 10 I,1 rh-pf LPlG
6) Forderungen zur Raumordnung, LK 1963, 35

Rheinland-Pfalz hat 1967 im sog. Regionengesetz[1] sein Land in neun Regionen eingeteilt. Schleswig-Holstein folgte dem Beispiel von Rheinland-Pfalz im Jahre 1971 und untergliederte sein Land in fünf regionale Planungsräume.[2] Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bilden Regionen nur dann, wenn es im Einzelfall nötig erscheint.[3]

2.2. Die Regionalplanung im Planungsrechtssystem

2.2.1. Bundesgesetzliche Regelungen

Gemäß der ihm in Art 75 Nr 4 GG eingeräumten Rahmengesetzgebungskompetenz hat der Bund ein Bundesraumordnungsgesetz erlassen.[4]

Einen Raumordnungsplan auf Bundesebene sah dieses Gesetz nicht vor. Es stellte aber materielle Raumordnungsgrundsätze auf, die bei der Landesplanung zu beachten sind.[5]
Die Zulässigkeit derartiger Grundsätze wurde mit der Begründung bezweifelt, hierbei handele es sich in Wahrheit um allgemeine Richtlinien der Politik, die nicht in ein Gesetz gehörten, sondern von den parlamentarisch verantwortlichen Regierungen zu formulieren seien.[6]

---

1) rh-pf Landesgesetz über die Einteilung des Landes in Regionen (GVBl 1967,68)
2) § 13 des s-h Gesetzes über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (GVBl 1971, 157)
3) vgl. § 4 I d NROG, § 13 III n-w LP1G
4) Bundesraumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (RGBl I S.306)
5) vgl. §§ 3 II iVm 2 ROG
6) Begründung des Bundesrates zur Ablehnung des Entwurfes eines Raumordnungsgesetzes in BT Drks IV/1204 Anlage 2

Dagegen wandte sich die Bundesregierung mit dem Bemerken, die Grundsätze seien Richtlinien für den Landesgesetzgeber, deren Aufstellung zum Kernbestand der Rahmenkompetenz gehöre.[1)]

Des weiteren wurde geltend gemacht, die Raumordnungsgrundsätze in § 2 ROG schränkten den gesetzesfreien Raum der Länder ein.
Dieser Einwand wurde von Weber überzeugend mit der Begründung zurückgewiesen, daß es wegen des Vorranges der Gesetzgebungsentscheidung keinen gesetzesfreien Raum an sich gäbe.[2)]

Teilweise wurde behauptet, der Bundesgesetzgeber habe mit dem Bundesraumordnungsgesetz seine Rahmenkompetenz überschritten, da die Länder nunmehr weder auf materiell-rechtlichem noch auf verfahrensrechtlichem Gebiet Entscheidungen von essentiellem Gewicht treffen könnten.[3)] Die Kernfrage lautet hierbei, ob die Bindung der Landesplanung an die materiellen Raumordnungsgesichtspunkte des § 2 ROG noch von der Rahmengesetzgebung gedeckt ist.
Dies hängt entscheidend davon ab, in welchem Maße Rahmengesetze Detailregelungen treffen dürfen.
Das BVerfG[4)] führt hierzu aus:
"Rahmenvorschriften dürfen nicht nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung, sondern auch unmittelbar geltende Rechtssätze enthalten. Sie müssen jedoch, wenn auch nicht in allen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch Landesgesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein."

---

1) Stellungnahme der BReg in BT Drks IV/1204 Anlage 3
2) Weber, Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit des Reg Entw. eines Raumordnungsgesetzes S.24
3) Köhnen, Verfassungs- und Verwaltungsfragen S.23
4) BVerfG 4, 129

Es bestehen keine Zweifel, daß das Raumordnungsgesetz diese Erfordernisse erfüllt. Dem Landesgesetzgeber ist es überlassen, diese recht global gehaltenen Grundsätze für die besonderen Bedürfnisse seines Landes zu konkretisieren oder gar weitere Grundsätze aufzustellen.[1)]

Die Regionalplanung ist bundesrechtlich nur an einer Stelle angesprochen. § 5 III ROG verpflichtet die Länder, Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung zu schaffen, soweit dies für Teilräume des Landes geboten erscheint.
Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Landesraumordnungspläne nicht so detaillierte Angaben enthalten können, daß die örtlichen Planungsträger daraus die von ihnen zu beachtenden überörtlichen Belange entnehmen könnten.[2)]
Nun ließe sich durchaus vorstellen, diese das gesamte Landesgebiet umfassenden Pläne enthielten so konkrete Festsetzungen, daß sie als Fundort für die Anpassungspflichten begründenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Frage kämen. In diesem Fall wäre eine gesondere Regionalplanung nicht mehr erforderlich.
Derartige Pläne wären jedoch viel zu umfangreich und unübersichtlich, um noch praktikabel zu sein. Zum anderen wären sie dann nicht mehr geeignet, ihre eigentliche Aufgabe zu erfüllen, nämlich die angestrebte Entwicklung des Landes in den Grundzügen[3)] darzulegen.
Im übrigen hat sich erwiesen, daß die Qualität eines Planes entscheidend von der Sach- und Ortsnähe bestimmt wird. Daher ist es besser,

---

1) vgl. § 2 III ROG
2) Brenken, Organisation der Regionalplanung S.1
3) vgl. § 3 II NROG

möglichst viele Planungsentscheidungen auf Gremien zu übertragen, die unter der Landesebene liegen, und dem Landesraumordnungsplan nur die grundlegenden strukturbestimmenden Entscheidungen vorzubehalten.
So haben sich in der Praxis die Landesraumordnungspläne auf großräumige und recht global gehaltene Festlegungen beschränkt und sind daher in der Regel als Fundorte für Ziele i.S. von § 1 III BBauG ungeeignet.
Hieraus folgt für die Flächenstaaten wegen ihrer großräumigen Ausdehnung die Notwendigkeit, Regionalplanung zu betreiben.
Dies haben alle Länder getan, wenn auch die nähere Ausgestaltung erhebliche Unterschiede aufweist.

2.2.2. Die Landesplanungsgesetze

Die eigentliche landesplanerische Tätigkeit obliegt den Ländern. Sie haben überörtliche, überfachliche und zusammenfassende Planungen zu erarbeiten.[1)]

2.2.2.1. Klärung der Begriffe

Diese Pläne werden in den verschiedenen Planungsgesetzen unterschiedlich bezeichnet.
Das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz spricht vom Landesentwicklungsprogramm, von Landesentwicklungsplänen und Gebietsentwicklungsplänen.[2)]

---

1) vgl. § 4 rh-pf LPlG; § 1 s-h LPlG
2) vgl. §§ 10ff n-w LPlG

Rheinland-Pfalz unterscheidet zwischen dem Landesentwicklungsprogramm und den regionalen Raumordnungsplänen.[1]

Auch Schleswig-Holstein kennt nur zwei Planungsarten, den Landesraumordnungsplan und die Regionalpläne.[2]

Niedersachsen schließlich nennt seine Pläne einheitlich Programme. Man unterscheidet zwischen dem Landesraumordnungsprogramm und den Bezirksraumordnungsprogrammen.[3][4]

Diese Vielfalt der Bezeichnungen ist zwar etwas verwirrend, deutet aber nicht auf rechtliche Unterschiede hin.

Gemeinhin wird zwischen Programmen und Plänen derart unterschieden, daß erstere nur textliche Darstellungen enthalten, während die Pläne aus Text und Kartenteil bestehen.[5]

Anders ist jedoch die niedersächsische Regelung, wonach die Raumordnungsprogramme textliche und zeichnerische Darstellungen enthalten sollen.[6]

Zur Erleichterung des Verständnisses soll in dieser Arbeit nur von Landesraumordnungsplänen und von Regionalplänen gesprochen werden, soweit nicht die einzelnen Pläne speziell untersucht werden.

Landesraumordnungspläne regeln die angestrebte Entwicklung des ganzen Landes, Regionalpläne bilden die der gemeindlichen Planung unmittelbar benachbarte Planungsebene.

---

1) vgl. § 9 rh-pf LPlG
2) vgl. § 3 s-h LPlG
3) vgl. § 3 NROG
4) Der Entwurf für ein neues NROG enthält anstatt Bezirksraumordnungsprogrammen regionale Raumordnungsprogramme (§ 4 b NROG - Gesetzesvorlage des Landesministerium-Drks 7/2000)
5) Kühl, Landesplanung in Schleswig-Holstein S.66
6) vgl. § 4 I NROG

2.2.2.2. Rechtsgrundlagen der Regionalplanung in den einzelnen Ländern

2.2.2.2.1. Schleswig-Holstein

Nach § 6 s-h LPlG[1] sind für Teilgebiete des Landes, die aus mehreren Kreisen und kreisfreien Städten bestehen, Regionalpläne aufzustellen.

Diese Teilgebiete sind in einem besonderen Gesetz über Landesentwicklungsgrundsätze[2] festgelegt (vgl. § 13 dieses Gesetzes). Während früher die Regionalpläne sowohl durch die Landesplanungsbehörden als auch von regionalen Landesplanungsverbänden, ja sogar durch Kreise aufgestellt werden konnten (vgl. § 2 s-h LPlG a.F.), ist dies heute ausschließlich den Landesplanungsbehörden vorbehalten (vgl. § 7 II s-h LPlG).

Allerdings sind hierbei die Kreise und kreisfreien Städte zu beteiligen, wobei das Beteiligungsrecht gegenüber dem alten Landesplanungsgesetz wesentlich verstärkt wurde[3] (§ 7 I s-h LPlG). Darüber hinaus hat das schleswig-holsteinische Landesplanungsgesetz den Kreisen und kreisfreien Städten eine neue Planungsstufe geschaffen - die Kreisentwicklungspläne (§ 11 s-h LPlG). Hiermit wird den Kreisen und kreisfreien Städten die Möglichkeit eingeräumt, einen Maßnahmekatalog aufzustellen, der zur Realisierung der langfristigen Ziele der Raumordnungspläne dienen soll. Die Verknüpfung dieser Maßnahmen mit Finanzierungsvorstellungen und Zeitbedarf hebt diesen Plan über einen Raumordnungsplan hinaus und läßt ihn zu einem Instrument der Entwicklungsplanung werden.[4]

1) s-h Gesetz über die Landesplanung vom 13. April 1971 (GVBl S.152)
2) s-h Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes vom 13. April 1971 (GVBl S.157)
3) über die Beteiligungsrechte im alten LPlG vgl. Brenken, Organisation der Regionalplanung S.4
4) Kühl, Koch, Inf. 1971, 359

2.2.2.2.2. Niedersachsen

Im niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung[1] ist die Regionalplanung nicht beim Namen genannt. Im Entwurf des zur Zeit geltenden NROG[2] ist der Begriff "Region" enthalten gewesen.
Der Gesetzgeber hat den Begriff "Region" nicht übernommen. Dies hängt eng mit der Entscheidung zusammen, Niedersachsen nicht wie Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein lückenlos in Regionen aufzuteilen.
Hinter diesem Entschluß stand die grundsätzliche Erwägung, Planungs- und Verwaltungszuständigkeit sollen möglichst nicht auseinanderfallen. Man befürchtete, anderenfalls den Zusammenhang zwischen Raumordnungsvorstellungen und praktischer Aufgabenerfüllung zu zerreißen.[3]
Des weiteren sah man die Gefahr, ein solches lückenloses Netz könnte dazu führen, daß eine neuere weitere Verwaltungsstufe eingeführt und damit einer Gebiets- und Verwaltungsreform vorgegriffen würde.[4]
Daher hat man sich im Grundsatz für die bestehenden Regierungs- und Verwaltungsbezirke als Planungsräume entschieden.[5] Daneben sieht das NROG aber auch vor, in den Raumordnungsprogrammen könnten besondere Planungsräume festgelegt werden, wenn räumliche und wirtschaftliche Zusammenhänge eine besondere Planung ohne Rücksicht auf Bezirks-

1) Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 30. März 1966 (GVBl S.69)
2) § 3 Reg Entw NROG in Landtagdrucksache V/27 S.4. Der neue Entwurf für das NROG sieht wieder Regionalplanung vor (vgl. § 4 b Entw NROG).
3) Begründung zum Reg Entw NROG in Sitzungsberichte V Sp.151
4) Bericht des Ausschusses für innere Verwaltung in Sitzungsberichte V Sp.4273
5) vgl. § 3 III NROG

oder Gebietsgrenzen es erfordern.[1] Für diese besonderen Planungsräume sind spezielle Entwicklungsprogramme aufzustellen.[2]
Grundsätzlich obliegt diese Aufgabe einer Landesplanungsbehörde, die von der obersten Landesplanungsbehörde bestimmt wird.[3]
Diese Regelung verwundert auf den ersten Blick, da nicht unmittelbar einleuchtet, warum die zuständige Planungsbehörde erst noch bestimmt werden muß. Die Entwicklungsprogramme werden gem § 11 III NROG Bestandteil der Bezirksraumordnungsprogramme und scheinen damit automatisch der Planungszuständigkeit der Regierungspräsidenten bzw. Präsidenten der Verwaltungsbezirke zu unterliegen. Diese Vorschrift ist jedoch erforderlich, da die "besonderen Planungsräume" unabhängig von Bezirksgrenzen gebildet werden, so daß u.U. eine mehrfache Planzuständigkeit gegeben wäre, wenn nicht die übergeordnete Behörde einer dieser Planungsbehörden die alleinige Planungskompetenz einräumen würde. Neben den staatlichen Planungsbehörden können auch Planungsgemeinschaften diese Entwicklungsprogramme aufstellen.[4]

Das Entwicklungsprogramm kann für sich allein keine Anpassungspflicht der Gemeinden i.S. von § 1 III BBauG begründen, sondern nur dann, wenn es als Bestandteil in das Bezirksraumordnungsprogramm aufgenommen wird.

In Niedersachsen werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Trägern der Bauleitplanung

---

1) vgl. § 4 I d NROG (im Entwurf zum neuen NROG nicht mehr vorgesehen)
2) vgl. § 11 I NROG
3) vgl. § 11 I,2 NROG
4) vgl. § 12 NROG; ausführlich hierzu S.47

in einem landesplanerischen Rahmenprogramm bekannt gegeben.[1] Dieses Rahmenprogramm hat die in den Bezirksraumordnungsprogrammen enthaltenen Festlegungen für die Gemeinde näher zu konkretisieren, da der Inhalt der Bezirksraumordnungsprogramme noch zu global ist, als daß die Gemeinden aus ihnen das abgeforderte Verhalten erkennen können.
Ist jedoch ein besonderes Entwicklungsprogramm erstellt, entfällt wegen dessen erheblich präziseren Inhaltes die Notwendigkeit, ein besonderes Rahmenprogramm zu erstellen.
Sieht man in § 17 NROG allerdings eine strikte Norm, die auch für diese Fälle ein landesplanerisches Rahmenprogramm erfordert, so würde dies in der Praxis bedeuten, daß die Rahmenprogramme den Inhalt bestehender Entwicklungsprogramme unverändert übernehmen würden.

Eine besondere Organisationsform hat die Regionalplanung Niedersachsens im Verband Großraum Hannover gefunden. Bereits 1962 ist dieser Verband als öffentlich-rechtliche Körperschaft gebildet und mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattet worden.[2] Er ist in dem vom Großraumgesetz abgesteckten Rahmen Träger der Regionalplanung und hat für das Verbandsgebiet einen Verbandsplan aufzustellen, der die Ziele i.S. des § 1 III BBauG enthalten muß.[3]

2.2.2.2.3. Nordrhein-Westfalen

Auch im nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz[4] sucht man die Bezeichnung "Regional-

1) vgl. § 17 NROG
2) Nds. Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover vom 14. Dezember 1962 (GVBl S.235)
3) § 7 I GrG
4) n-w Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 1. August 1972 (GVBl S.244, S.278)

planung" vergeblich. Es kennt neben dem Landesentwicklungsprogramm nur Landes- und Gebietsentwicklungspläne.
Die Gebietsentwicklungspläne werden von den Landesplanungsgemeinschaften[1] unter Mitwirkung aller beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbände erarbeitet und dann von den Landesplanungsgemeinschaften aufgestellt (§ 13 I u.II n-w LPlG).
Fraglich ist, ob diese Pläne als Regionalpläne i.S. des ROG anzusehen sind.
Zwar verlangt § 12 I n-w LPlG, daß die Gebietsentwicklungspläne die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das Gebiet der Landesplanungsgemeinschaften festzulegen haben, d.h. die Gebietsentwicklungspläne haben die üblicherweise Regionalplänen zugedachte Aufgabe zu erfüllen, Bindeglied zwischen Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung zu sein (vgl. § 15 I n-w LPlG).
Wegen der Größe ihres Planungsgebietes sind die Gebietsentwicklungspläne der Landesplanungsgemeinschaften aber nicht mit herkömmlichen Regionalplänen vergleichbar.[2]
Eine besondere Stellung nimmt der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ein, der trotz seiner Größenausdehnung auf Grund seiner Ballungsdichte erhebliche Strukturverflechtungen aufweist und daher als Region angesprochen werden kann.[3]

1) NRW ist in drei Landesplanungsgemeinschaften aufgeteilt: Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, Westfalen und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.
2) Hohberg, Das Recht der Landesplanung S.77; Brenken, Organisation der Regionalplanung S.6
3) Weidemann, Bindung und Freiheit in der Raumordnung S.178

Aus der Tatsache, daß die Gebietsentwicklungspläne der beiden Landesplanungsgemeinschaften keine eigentlichen Regionalpläne darstellen, läßt sich nicht der Schluß ziehen, in diesen Gebieten sei Regionalplanung institutionell nicht vorgesehen. Vielmehr gibt § 13 III n-w LPlG die Möglichkeit, den Gebietsentwicklungsplan in räumlichen Teilabschnitten aufzustellen. Bei entsprechender Abgrenzung des zu beplanenden Raumes kann ein solcher Teilplan durchaus den Charakter eines Regionalplanes annehmen.[1)]

Einen anderen Weg, gesonderte Pläne für kleinere Raumeinheiten zu erstellen, eröffnet § 5 VI n-w LPlG. Diese Vorschrift ermächtigt die Landesplanungsgemeinschaften, Sonderplanungsausschüsse für räumlich begrenzte Planungsaufgaben zu bilden. Es kann also für eine bestimmte Region innerhalb der Landesplanungsgemeinschaft ein Sonderausschuß gebildet werden, der dann Regionalplanung betreibt.[2)]

Da der Sonderplanungsausschuß seine Befugnisse von der Landesplanungsgemeinschaft ableitet, bleibt diese Träger der Regionalplanung.

Ein so erstellter Regionalplan ist dann ein Teilgebietsentwicklungsplan.[3)]

2.2.2.2.4. Rheinland-Pfalz

Das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz[4)] regelt die Regionalplanung in besonders ausführlicher Weise.

---

1) Weber, Gutachten 45. dt. Juristentag S.24
2) Niemeier, DÖV 1963, 804
3) Brenken aaO S.7
4) rh-pf Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 14. Juni 1966 (GVBl S.177) in der Fassung vom 5. April 1968 (GVBl S.47), vom 20. November 1969 (GVBl S.179) und vom 5. März 1970 (GVBl S.96)

In seinem § 14 I gibt es erstmalig eine gesetzliche Definition der "Region".[1] Hiernach erstreckt sich eine Region auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraumes.

Bei der Organisation der Regionalplanung ging Rheinland-Pfalz neue Wege, indem es als erstes Land in der Bundesrepublik das gesamte Landesgebiet lückenlos in Regionen gliederte.
Nach § 10 rh-pf LPlG ist die Einteilung des Landes in Regionen Bestandteil des Landesentwicklungsprogrammes.
Dies hat zur Folge, daß die Regionsaufteilung spätestens nach 10 Jahren zu überprüfen ist und gegebenenfalls neue Regionen zu bilden sind.[2]

Die konkrete Einteilung des Landes in Regionen ist einem besonderen Gesetz vorbehalten, dem sog. Regionengesetz.[3] Unter Beachtung der im Landesplanungsgesetz niedergelegten Richtlinien hat dieses Regionengesetz neun Regionen gebildet.[4]

Bemerkenswert an dieser Einteilung der Regionen kraft Gesetzes ist, daß sie zwar Bestandteil des Landesentwicklungsprogramms ist (§ 10 I Nr 1 rh-pf LPlG), aber im Unterschied zu dessen übrigen Teilen nicht durch Beschluß der Landesregierung, sondern durch Gesetz Verbindlichkeit erlangt.[5]

Die Regionsaufteilung durch Gesetz birgt gewisse Gefahren. Soll die Regionalplanung ihren Zweck erfüllen, muß sie in der Lage sein, auf räumliche

---

1) Brenken aaO S.8
2) § 11 IV rh-pf LPlG; vgl. auch Schefer, Inf. 1967 280
3) rh-pf Landesgesetz über die Einteilung des Landes in Regionen vom 16. März 1967 (GVBl S.68)
4) Westerwald, Mittelrhein, Westeifel, Mosel-Saar, Nahe, Rheinhessen, Vorderpfalz, Westpfalz, Südpfalz
5) Söhngen, SKV 1966, 330; Schefer aaO S.273

Veränderungen rasch zu reagieren. Dies bedeutet vor allem, daß die Regionen der jeweiligen Entwicklung der räumlichen Verhältnisse angepaßt werden müssen.
Diese Dynamik ist im Wege von Novellierungen des Regionengesetzes nicht zu erreichen, da das Gesetzgebungsverfahren zu schwerfällig und zu langwierig ist. Daher bestimmt § 2 des Regionengesetzes, daß der Ministerpräsident ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung nach Anhörung des Landesplanungsbeirates und mit Zustimmung des Hauptausschusses des Landtages Änderungen für die Zugehörigkeit einzelner Gemeinden im Grenzbereich der neun Regionen zu bestimmen, wenn dies wegen der Entwicklung der strukturellen Verhältnisse zweckmäßig ist. Auf diese Weise können die neun Regionen schnell den Zuschnitt erhalten, der auf Grund der jeweiligen Raumsituation erforderlich ist.
Nach § 14 I,2 rh-pf LPlG kann ein Gebiet Mitglied zweier benachbarter Regionen werden.
Mit dieser Regelung soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß es Gebiete gibt, die nicht nur auf eine Region ausgerichtet sind, sondern Verflechtungen zu zwei Regionen aufweisen.
Die Mitgliedschaft in zwei Regionen gestattet es, die spezifischen Probleme dieser Gebiete besser zu lösen, weil sie an der Erstellung beider Regionalpläne beteiligt sind und daher ihre Belange in beiden Plänen berücksichtigt werden. Die Gefahr divergierender Planfestsetzungen ist gering, da die oberste Landesplanungsbehörde im Genehmigungsverfahren (§ 13 I,3 rh-pf LPlG) auf die erforderliche Übereinstimmung hinwirken kann.
Von dieser Möglichkeit, Regionen zu überlappen, macht das Regionengesetz häufig Gebrauch.

So umfaßt z.B. jede Region zumindest ein Überlappungsgebiet.[1)]

Die Aufstellung der Regionalpläne ist Aufgabe der regionalen Planungsgemeinschaften (§ 13 I rh-pf LPlG). Mitglieder dieser Planungsgemeinschaften sind kraft Gesetzes die im Gebiet einer Region liegenden kreisfreien Städte und Landkreise (§ 15 I rh-pf LPlG).
Größere kreisangehörige Städte sowie die Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern können als weitere Mitglieder aufgenommen werden (§ 15 III rh-pf LPlG).
Die Erstellung der Regionalpläne obliegt den Planungsgemeinschaften als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung (§ 15 II rh-pf LPlG).

Damit hat sich der rheinland-pfälzische Gesetzgeber für die erste der ihm vom ROG angebotenen Organisationsformen entschieden (§ 5 III,2 1.Altn. ROG).

2.3. Organisation der Regionalplanung

Während die Raumordnungspläne auf Landes- und Bezirksebene in der Regel von staatlichen Planungsbehörden aufgestellt werden, zeigt sich bei der Regionalplanung ein recht uneinheitliches Bild.

Die Palette reicht von der ausschließlichen Zuständigkeit staatlicher Planungsbehörden[2)] über eine alternative Zuständigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Planungsträger[3)] bis zur ausschließlichen Kompetenz nichtstaatlicher Planungsträger[4)] bei der Aufstellung von Regionalplänen.

---

1) Schefer aaO S.278; Brenken aaO S.9
2) so in Schleswig-Holstein § 7 s-h LPlG
3) so früher in Schleswig-Holstein §§ 1,II,2 s-h LPlG a.F.
4) so in Rheinland-Pfalz § 15 rh-pf LPlG
in Nordrhein-Westfalen § 13 n-w LPlG

Diese Uneinheitlichkeit in der Zuständigkeitsregelung findet ihre Erklärung in der Zwitterstellung der Regionalplanung zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung.
Stellt man die staatliche Komponente der Regionalplanung - nämlich eine Planungsebene in der staatlichen Landesplanung zu sein - in den Vordergrund, so scheint es nur logisch, staatlichen Stellen die Regionalplanung zu übertragen.

Geht man dagegen von der Aufgabe der Regionalplanung aus, das Funktionsgefüge einer Region optimal zu entwickeln, so sind Zusammenschlüsse der betroffenen Gemeinden die geeigneten Planungsträger, da sie die raumpolitischen Notwendigkeiten am besten kennen und die spätere Verwirklichung des Planes größtenteils in ihren Verantwortungsbereich fällt.
Die Anpassung dieser von nichtstaatlichen Planungsträgern aufgestellten Pläne an die für das ganze Land geltenden Zielvorstellungen läßt sich gesetzestechnisch durch einen Genehmigungsvorbehalt des Staates für die Pläne sicherstellen.[1)]

2.3.1. Regionalplanung durch staatliche Planungsbehörden

2.3.1.1. Regionalplanung als partielle Landesplanung

Für die Zuweisung der Regionalplanung an staatliche Planungsbehörden werden mehrere Gründe angeführt.

So wird, wie eingangs schon erwähnt, auf den Charakter der Regionalplanung als partielle Landesplanung

1) vgl. § 13 I rh-pf LPlG; § 12 III n-w LPlG

abgehoben.[1] Da die Landesplanung unbestreitbar staatliche Aufgabe sei, müsse es auch die Regionalplanung sein.[2] Zum anderen sei die gemeindliche Planungshoheit nur nach § 1 III BBauG einschränkbar, so daß die Regionalplanung den Gemeinden nur vorgegeben werden könne , wenn sie als Landesplanung zu qualifizieren sei.[3]

Ist die Regionalplanung aber staatliche Aufgabe, so liegt es nahe, sie von staatlichen Behörden betreiben zu lassen.[4]

Des weiteren wird darauf hingewiesen, die Aufstellung der Regionalpläne sei als übergeordnete gesellschaftspolitische Aufgabe Teil der Regierungsverantwortung,und ohne diese Kompetenz könne nicht mehr von voller Gebietshoheit des Staates gesprochen werden.[5]
Ferner wird geltend gemacht, der Regionalplan sei nicht nur für die betroffene Region von wesentlicher Bedeutung, sondern beeinflusse darüber hinaus auch die Entwicklung der umliegenden Räume. Diesen Auswirkungen könne nur ein Planungsträger in angemessener Weise Rechnung tragen, der die Verantwortung für den gesamten Raum trägt.[6]

Bei der Entscheidung für die staatliche Regionalplanung spielen aber auch Praktikabilitätsgesichtspunkte eine wichtige Rolle.
Man meinte, auf die Bildung neuer Planungsträger verzichten zu können, da die bisherigen Verwal-

---

1) Gunkel, LK 1964, 115
2) Halstenberg, LK 1963, 173
3) Lange, Die Organisation der Region S.64
4) Lange aaO S.65
5) Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie S.41
6) Kühl, Koch, Inf. 1971, 356

tungsformen zur Erreichung des gewollten Zwecks ausreichten.[1] Zudem ist die Gefahr nicht auszuschließen, daß die neuen Planungsträger auch nach Durchführungskompetenzen streben und so den hergebrachten Verwaltungsaufbau weiter komplizieren würden. Schließlich kann es sich als nützlich erweisen, wenn die Regionalplanung als fachübergreifende, übergeordnete Planung von einer Behörde wahrgenommen wird, bei der seit jeher viele Fachressorts gebündelt sind, wie bspw. beim Regierungspräsidenten.

Die Wahrnehmung der Regionalplanung von staatlichen Planungsbehörden ist vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich vorgesehen worden.[2] Sie ist zur Zeit die vorherrschende Organisationsform der Regionalplanung. So werden in Niedersachsen vom Regierungspräsidenten[3] Bezirksraumordnungsprogramme[4], die allerdings keine Regionalpläne im herkömmlichen Sinn sind, und unter gewissen Voraussetzungen Entwicklungsprogramme für besondere Planungsräume aufgestellt.[5] Auch in Schleswig-Holstein ist die Regionalplanung staatliche Aufgabe.[6] Da es dort keine Mittelinstanz gibt, wird diese Planung durch den Ministerpräsidenten als Landesplanungsbehörde durchgeführt.

---

1) Lange aaO S.152
2) vgl. § 5 III ROG
3) bzw. dem Präsidenten des Verwaltungsbezirkes
4) § 8 II a NROG (Der Entwurf zu einem neuen NROG weist dem RP grundsätzlich die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme zu, soweit nicht durch Gesetz eine kommunale Körperschaft zum Träger der Regionalplanung bestimmt ist. Vgl. § 4 c Entw NROG)
5) vgl. §§ 11 I iVm 4 I d NROG
6) vgl. §§ 7 I iVm 8 I s-h LPlG

2.3.1.2. Beteiligungsrecht der Gemeinden

2.3.1.2.1. § 5 III S.2 ROG als Richtschnur für die Ausgestaltung des Beteiligungsrechts

Haben sich die Länder für eine staatliche Regionalplanung entschieden, so haben sie die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren an der Erstellung der Regionalpläne zu beteiligen.[1)]
Dieser Forderung des ROG versuchen die Länder größtenteils mit der Bildung von Planungsbeiräten[2)] nachzukommen. Ihnen gehören neben verschiedenen Interessenvertretern Vertreter der Kreise und Gemeinden an.[3)] Zu ihren Aufgaben gehört es, bei der Erstellung der Raumordnungspläne bzw. der Regionalpläne mitzuwirken.[4)]
Nach dem schleswig-holsteinischen Landesplanungsgesetz sind die Kreise und kreisfreien Städte bei der Aufstellung der Regionalpläne neben dem Landesplanungsrat zu beteiligen.[5)]

Inwieweit diese Regelungen den Anforderungen des § 5 III,2 ROG genügen, soll im folgenden untersucht werden.
Der Wortlaut dieser Vorschrift gibt für die Beantwortung dieser Frage nur wenig her. Er spricht lediglich von "beteiligen", läßt also völlig offen, ob ein Einverständnis mit den betroffenen Kommunen herbeigeführt werden soll, sie als

---

1) vgl. § 5 III S.2 ROG
2) vgl. § 9 NROG
3) über die Zusammensetzung vgl. § 10 NROG
4) vgl. § 9 III NROG
5) vgl. 7 I s-h LP1G

gleichberechtigte Partner bei der Aufstellung der Pläne mitwirken sollen, oder ihnen nur Gelegenheit gewährt werden muß, ihre Anregungen, Vorstellungen, Wünsche und Bedenken vorzutragen.
Letztere Befugnis brauche ihnen gar nicht ausdrücklich zugewiesen zu werden, so wird vertreten[1], sondern folge bereits aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs.[2]
Bevor die Organe der Regionalplanung Maßnahmen beschlössen, die sich auf die weitere Entwicklung der Gemeinde auswirken, habe die Gemeinde als die verfassungsmäßig berufene Vertreterin der Belange der örtlichen Gemeinschaft das Recht, mit ihren Anregungen und Bedenken angehört zu werden.[3]
Ob der Grundsatz des rechtlichen Gehörs dieses Recht der Gemeinde hergibt, erscheint zweifelhaft. Nach dem BVerwG[4] ist das Beteiligungsrecht der Gemeinden an der Regionalplanung Ausfluß des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden. Eine abschließende Klärung dieser Frage kann erst nach einer Interpretation des Art 28 II GG vorgenommen werden und soll daher späteren Erörterungen vorbehalten werden.

Die Raumordnung könnte bei der Erfüllung ihrer Aufgabe auf die kommunale Mitwirkung gar nicht verzichten. Wie könnte sie den Forderungen[5] nach wechselseitiger Abstimmung der verschiedenen

---

1) Stich, Rechtsschutzprobleme S.131
2) vgl. Art 103 I GG
3) Stich aaO
4) BVerwG DVBl 1969, 363
5) § 1 IV ROG

Planungsebenen nachkommen, wenn sie die Gegebenheiten und Erfordernisse des kleineren Raumes gar nicht kennt. Welche Bedürfnisse die kleineren Raumeinheiten aber haben, können sie am besten selbst offenbaren.[1)]
Mit diesen Überlegungen läßt sich lediglich das Recht der Gemeinden begründen, bei der Aufstellung der Regionalpläne gehört zu werden.

Inwieweit den Gemeinden weitergehende Beteiligungsrechte einzuräumen sind, bleibt noch offen.

Eine Antwort läßt sich aus der Stellung der Regionalplanung als Nahtstelle zwischen Landesplanung und Bauleitplanung finden.[2)] Ihre Aufgabe, die Komplementärfunktionen der Region zu koordinieren und die Einbindung der gemeindlichen Bauleitplanung in die übergeordnete Raumkonzeption sicherzustellen, kann der Regionalplan nur dann völlig erfüllen, wenn er von den betroffenen Kommunen akzeptiert wird. Dies hängt in entscheidendem Maße davon ab, wie stark sie auf den Inhalt des Planes Einfluß nehmen konnten.
Dieser Gesichtspunkt würde es rechtfertigen, das Beteiligungsrecht der Gemeinden so stark auszubauen, wie es nur irgend geht. Aus diesem Grund wird gefordert, Regionalplanung solle von Staat und Kommunen gemeinschaftlich wahrgenommen werden.[3)]
Es wäre jedoch falsch, aus der Forderung den Schluß zu ziehen, Staat und Kommunen wären bei

---

1) Niemeier, Verhandlungen 45. dt. Juristentag Bd.II S.22
2) vgl. hierzu Ernst, Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung S.159
3) Lange aaO S.156

der Aufstellung dieses Planes gleichberechtigte Partner, denn letztlich bleibt der Regionalplan Ausdruck staatlichen Planungswillens, d.h. die letzte Entscheidung hat der Staat zu treffen.

Das schließt aber nicht aus, daß beide Seiten bemüht sein müssen, Einigung zu erzielen.

Hierfür muß die Beteiligung der Gemeinden aber so institutionalisiert werden, daß sie ihre Vorstellungen artikulieren können.
Nun kann aber nicht jede in der Region liegende Gemeinde an der Planaufstellung beteiligt werden. Dies würde das Verfahren allzu sehr erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Daher bietet sich eine Beteiligung der betroffenen Gemeinden in Form der Repräsentation an, d.h. gewählte Vertreter nehmen die Beteiligungsrechte der Kommunen gegenüber den staatlichen Planungsbehörden wahr.

Was in der Theorie recht einleuchtend klingt, wirft in der Praxis viele Probleme auf.
Nach welchen Modalitäten sollen die Repräsentanten der Gemeinden gewählt werden? Die Kleinstgemeinden wären gar nicht in der Lage, qualifizierte Vertreter in das Planungsgremium zu entsenden. Bei den größeren Gemeinden liegt die Gefahr nahe, daß sie die kleineren majorisieren.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob die Landkreise die Vertretung ihrer kreisangehörigen Gemeinden übernehmen könnten.
Sie sind zwar keine Zusammenschlüsse von Gemeinden i.S. von § 5 III,2 2.Altn. ROG. Mitglieder des Kreises sind vielmehr die Einwohner des Kreisgebietes. [1)]

1) Unruh in von Münch u.a., Besonderes Verwaltungsrecht S.118

Funktionell bildet der Kreis jedoch einen Gemeindeverband[1] und kommt damit als Repräsentant des kommunalen Elementes neben den Gemeinden bzw. ihren Zusammenschlüssen in Betracht. Die Beteiligung der Kreise kann jedoch nicht die der Gemeinden ersetzen, denn § 5 III,2 ROG spricht ausdrücklich davon, daß die Gemeindeverbände n e b e n den Gemeinden bzw. ihren Zusammenschlüssen zu beteiligen sind.
Somit wird eine Regelung, die sich nur auf die Mitwirkung der Landkreise und kreisfreien Städte beschränkt, den Anforderungen des § 5 III,2 ROG nicht gerecht.[2]
Es ist zwar eine Tatsache, daß in der Praxis die Landkreise für die meisten Klein- und Kleinstgemeinden die Bauleitplanung wahrnehmen, da diese gar nicht über hinreichend qualifiziertes Planungspersonal verfügen. Hierbei ist aber zu bedenken, daß die Landkreise lediglich im Auftrage der Gemeinden handeln, d.h. die letzte Entscheidung die Gemeinden selbst zu fällen haben.

2.3.1.2.2. Das Beteiligungsrecht der Gemeinden nach schleswig-holsteinischem Recht

In diesem Zusammenhang scheint das schleswig-holsteinische Landesplanungsgesetz den Erfordernissen des ROG nicht zu entsprechen. § 7 s-h LPlG sagt , bei der Aufstellung der Raumordnungspläne seien die Kreise und kreisfreien Städte zu beteiligen.
Die Kreise ihrerseits haben die Gemeinden ihres Gebietes zu beteiligen.
Diese mediatisierte Beteiligung der betroffenen Gemeinden wird dem Sinn und Zweck des § 5 III S.2 ROG nicht gerecht, da die Gemeinde nur über

1) Unruh aaO
2) Brügelmann-Asmuß, ROG § 5 Bem IV 6c cc

den Filter des Kreises ihre Planungsvorstellungen vorbringen kann. Ob der Landkreis aber idealer Interessenvertreter der Kommunen ist, scheint recht zweifelhaft.
Zum einen können die Interessen des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden auseinandergehen, zum anderen macht es die den Landkreisen in den meisten Landesplanungsgesetzen zugewiesene Stellung als untere Planungsbehörde diesen nahezu unmöglich, im Planungsverfahren die kommunalen Interessen gegen staatliche Planungsbehörden zu behaupten.
Letztlich trägt es nicht gerade dazu bei, das Interesse der Gemeinden an der Regionalplanung zu stärken, wenn sie am Planungsverfahren nur so indirekt beteiligt sind.

2.3.1.2.3. Das Beteiligungsrecht der Gemeinden nach niedersächsischem Recht

Besser - wenn auch nicht ideal - scheint der Weg, den das Niedersächsische Raumordnungsgesetz gegangen ist. Nach § 10 NROG sind in den Landesplanungsbeirat bei der höheren Landesplanungsbehörde u.a. neben Vertretern der Landkreise, kreisfreien und selbständigen Städte auch sechs Vertreter der übrigen kreisangehörigen Gemeinden zu entsenden.
Berechtigterweise auf Kritik gestoßen ist die Regelung[1], daß diese Vertreter der kreisangehörigen Gemeinden von den kommunalen Landesverbänden vorgeschlagen werden.[2] Vor allem wird geltend gemacht, die kommunalen Spitzenverbände als für das ganze Landesgebiet zuständige Gremien seien gar nicht in der Lage, die speziellen

1) vgl. § 10 II b NROG
2) Weidemann aaO S.137

Interessen der in der Region gelegenen Gemeinden zu vertreten. Es bedürfe vielmehr gemeindlicher Zusammenschlüsse, deren Zuständigkeit sich auf den entsprechenden Planungsraum beschränkt.[1)]

Trotz aller berechtigter Kritik ist zu bedenken, daß es zur Zeit kein geeignetes Gremium der betroffenen kreisangehörigen Gemeinden gibt, das in das Planungsverfahren eingeschaltet werden kann. Fraglich ist jedoch, ob dies die niedersächsische Regelung der kommunalen Beteiligungsrechte rechtfertigen kann, selbst wenn sichergestellt ist, daß die zu entsendenden Vertreter aus den vom späteren Regionalplan betroffenen Gemeinden ausgewählt werden. Nach der hier vertretenen Auffassung ist dies zu verneinen, da der Forderung nach demokratischer Legitimation durch alle betroffenen Gemeinden nicht entsprochen wird.

2.3.1.2.4. Die Art und Weise der Beteiligung

Im übrigen ist zu gewährleisten, daß die kommunalen Vertreter in einem förmlichen Verfahren an der Planaufstellung beteiligt werden. Hierbei werden in der Regel die staatlichen Planungsbehörden einen Entwurf vorlegen und die kommunalen Vertreter ihre Wünsche, Anregungen und Bedenken geltend machen.
Kommt es bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Staat und Kommunen zu keiner Einigung, so darf dies selbstverständlich nicht das Scheitern des Planes zur Folge haben.
Jedoch dürfen die staatlichen Planungsbehörden die Einwände der Beteiligten nicht einfach ignorieren.

---

1) Weidemann aaO

Letztlich müssen die staatlichen Behörden entscheiden. Das folgt aus der unverzichtbaren Verantwortung des Staates für die Entwicklung seines Landes.
Aber er hat seine von den Kommunen divergierenden Vorstellungen zu begründen und klarzustellen, aus welchen übergeordneten raumordnerischen Erwägungen die Vorschläge der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht in den Plan aufgenommen werden können.

Somit ergibt sich die Antwort auf die Ausgangsfrage, wie die Beteiligungsrechte der betroffenen kommunalen Planungsträger auszusehen haben:

Die Gemeinden und die Gemeindeverbände sind zumindest repräsentativ durch ihre Vertreter in einem förmlichen Verfahren an der Planaufstellung zu beteiligen. Die letzte Entscheidung treffen jedoch die staatlichen Planungsbehörden. Weichen sie von den Vorstellungen der Gemeinden ab, so haben sie die übergeordneten raumordnerischen Gesichtspunkte, die zu dieser Entscheidung führen, darzulegen.[1)]

2.3.2. Regionalplanung durch nichtstaatliche Planungsträger

2.3.2.1. Mitgliedschaft der Gemeinden in den Planungsgemeinschaften

Die Zugehörigkeit der Regionalplanung zum staatlichen Aufgabenbereich schließt nicht aus, daß sie von nichtstaatlichen Planungsträgern betrieben werden kann.

---

1) ähnlich die Rechtslage in Niedersachsen vgl. § 9 III NROG

Das Bundesraumordnungsgesetz scheint der nichtstaatlichen Trägerschaft der Regionalplanung sogar den Vorzug zu geben.[1] Zumindest legt der Wortlaut des § 5 III ROG dies nahe, wo es heißt "..., soweit die Regionalplanung ... nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt, sind die Gemeinden ... zu beteiligen".
Wie der Begriff "Zusammenschluß" andeutet, müssen die Gemeinden und Gemeindeverbände Mitglieder der Planungsgemeinschaft sein.[2]

In diesem Zusammenhang wird die Streitfrage wieder akut, ob eine direkte Mitgliedschaft der Gemeinden erforderlich ist oder ob die Mitgliedschaft der Landkreise die der kreisangehörigen Gemeinden ersetzen kann.
Gegen die Aufnahme aller Kommunen in die regionale Planungsgemeinschaft wird vor allem geltend gemacht, die Vielzahl der kreisangehörigen Gemeinden mit ihren zum Teil divergierenden Interessen erschwere eine nach objektiven und übergeordneten Gesichtspunkten aufzustellende Regionalplanung, zudem sei eine Interessenkollision mit der Bauleitplanung zu leicht gegeben.[3]
Es wird sogar generell die Mitgliedschaft kreisangehöriger Gemeinden abgelehnt, da sich nur schwer Kriterien für die gerechte Auswahl einzelner kreisangehöriger Gemeinden finden ließen.[4]

Als idealer Interessenvertreter der kreisangehörigen Gemeinden sei daher der Landkreis mit seiner

1) Jacob, LK 1965, 174
2) Zinkhahn-Bielenberg, ROG § 5 Anm.8 S.86
3) Haarmann, DVBl 1964, 732
4) Haarmann, DVBl 1963, 840

Ausgleichsfunktion dazu berufen, bei der Regionalplanung mitzuwirken.[1)]
Diese Meinung widerspricht jedoch eindeutig dem Wortlaut des § 5 III ROG. Daran kann auch der Versuch nichts ändern, die Landkreise als Zusammenschlüsse von Gemeinden i.S. des Raumordnungsgesetzes zu qualifizieren.[2)]
Wie oben[3)] schon kurz angedeutet, ist der Landkreis nicht die Summe aller kreisangehörigen Gemeinden, sondern eine Gebietskörperschaft, die von den Kreisbewohnern getragen wird, d.h. die kreisangehörigen Gemeinden haben keinerlei Einfluß auf die Willensbildung der Organe des Landkreises.
Aus Sinn und Zweck des § 5 III,2 1.Altn. ROG folgt, daß die Kommunen als diejenigen, die später ihre Bauleitpläne den Regionalplänen anzupassen haben, diese Pläne selbst aufstellen sollen. Tun sie dies nicht unmittelbar, sondern durch Zusammenschlüsse, so muß sichergestellt werden, daß ihre Vorstellungen über die Zusammenschlüsse in der Planungsarbeit berücksichtigt werden. Dies läßt sich aber nur erreichen, wenn die betroffenen Gemeinden in den fraglichen Zusammenschlüssen stimmberechtigte Mitglieder sind.[4)]
Die Befürchtung[5)], die Gemeinden ließen sich bei der Erstellung der Regionalpläne allzu sehr von egoistischen, auf ihr eigenes Gemeindegebiet beschränkten Erwägungen leiten, verwundert in diesem Zusammenhang. Es macht ja gerade das Wesen eines von regionalen Planungsgemeinschaften erstellten

---

1) Haarmann, DVBl 1964, 732
2) Zinkhahn-Bielenberg, ROG § 5 Anm 8 S.86
3) vgl. S.33
4) vgl. hierzu Brügelmann-Asmuß, ROG § 5 Bem IV 7 c aa
5) vgl. oben S.37

Regionalplanes aus, daß in ihm die verschiedenen teils divergierenden Ansprüche und Forderungen an den Raum aufgefangen und miteinander koordiniert werden.

Somit ergibt sich also, daß die Mitgliedschaft der Landkreise in den regionalen Planungsgemeinschaften nicht die der kreisangehörigen Gemeinden ersetzen kann.
Die Frage, ob alle kreisangehörigen Gemeinden einer Region den regionalen Planungsgemeinschaften angehören sollen, ist grundsätzlich zu bejahen.
Man wende nicht ein, eine Beschränkung der Mitgliedschaft auf besonders große kreisangehörige Gemeinden sei unumgänglich, um die Planungsgemeinschaften funktionsfähig zu erhalten.[2)]
Die konkrete Planarbeit wird ohnehin von einem Expertenteam durchgeführt, d.h. nur die grundlegenden Entscheidungen und die Verabschiedung des Planes wird der Gesamtheit aller Mitglieder der regionalen Planungsgemeinschaft obliegen. Hierbei kann man sich ohne Schaden für die Aufgabe parlamentarischer Arbeitsweise bedienen, so daß die Zahl der Mitglieder ohne Einfluß auf die Funktionsfähigkeit der Planungsgemeinschaft ist.
Zudem wäre es in der Tat schwierig, allgemein befriedigende Auswahlkriterien für die Mitgliedschaft einzelner kreisangehöriger Gemeinden zu finden.
Es soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, als fordere § 5 III S.2 1.Altn. ROG strikt, alle Gemeinden der Region müßten s e l b s t Mitglieder der Planungsgemeinschaft sein. Sie können sich auch darauf beschränken, Repräsentanten zu

1) so schon die "Forderungen zur Raumordnung" des Deutschen Gemeindetages und des Deutschen Landkreistages in LK 1963, 35
2) so Willing, BBauBl 1963, 483; Knecht, Das Landesplanungsrecht von Rheinland-Pfalz S.89

entsenden, solange nur sichergestellt ist, daß ihr Einfluß auf die Planarbeit erhalten bleibt.

2.3.2.2. Der kommunale Einfluß in den Planungsgemeinschaften

§ 5 III S.2 1.Altn. ROG spricht davon, die Regionalpläne seien durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden aufzustellen. Diese Formulierung wirft die Frage auf, ob neben den Kommunen noch weitere Körperschaften und Institutionen Mitglieder der regionalen Planungsgemeinschaften werden können.
Teilweise[1] wird dies verneint mit dem Bemerken, hierdurch werde die kommunale Grundlage der Planungsgemeinschaft aufgegeben. Zudem würde die kommunale Bauleitplanung durch außerstaatliche, aber für legitim erklärte Einflüsse beeinträchtigt

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß neben den Kommunen auch andere Träger öffentlicher Belange Ansprüche an den Raum stellen. Die Mitarbeit aller von diesem Raum Abhängigen in den regionalen Planungsgemeinschaften stellt daher das geeignete Mittel dar, die divergierenden Positionen miteinander in Einklang zu bringen.[2]
Würde das ROG diesen interessierten Stellen die Mitarbeit in den regionalen Planungsgemeinschaften verwehren wollen, würde dies dem Sinn und Zweck der Regionalplanung, die unterschiedlichsten räumlichen Interessen in optimaler Weise auszugleichen, widersprechen. Das kann schwerlich bezweckt sein.

---

1) Haarmann, DVBl 1964, 732
2) Weber, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung S.23

Daß in § 5 III ROG keine abschließende Aufzählung der in Frage kommenden Mitglieder der regionalen Planungsgemeinschaften vorgenommen wurde, findet seine Erklärung in dem Rahmencharakter dieser Vorschrift. Da dem Bund nur die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung[1] zusteht, ist es ihm untersagt, abschließende Regelungen für die Organisation der Regionalplanung zu treffen. Es wäre eine unzulässige Detailregelung, wollte er definitiv und endgültig die Frage der Mitgliedschaft in den regionalen Planungsgemeinschaften regeln.
Grenzen bei der Organisation dieser Planungsgemeinschaften zeigt diese Vorschrift in der Form auf, daß der Landesgesetzgeber den kommunalen Charakter der regionalen Planungsgemeinschaften sicherzustellen hat. Er hat dafür zu sorgen, daß den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden der ausschlaggebende Einfluß auf die Gestaltung der Pläne verbleibt. Mit anderen Worten: Ihr stimmliches Übergewicht über die anderen Mitglieder muß gewährleistet sein.[2]

2.3.2.3. Bindungswirkung der von Planungsgemeinschaften erstellten Regionalpläne

Zum Schluß ist der Frage nachzugehen, ob den Plänen dieser regionalen Planungsgemeinschaften überhaupt irgendeine Bindungswirkung zukommt.

Zweifellos können die Mitglieder der Planungsgemeinschaften per Satzung die Regionalpläne als für sich verbindlich erklären.
Diese Selbstbindung gilt jedoch nicht für die Planungsträger, die keine Mitglieder der Planungsgemeinschaften sind.

---

1) vgl. Art 75 Nr.4 GG
2) Weidemann aaO S.172

Es wäre höchst unbefriedigend, wenn der Regionalplan nur für einen Teil der Planungsträger verbindlich wäre, während der andere die planerischen Festsetzungen ignorieren könnte. Dies widerspräche der Aufgabe der Regionalplanung, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das entsprechende Gebiet festzulegen[1], die die Anpassung der gemeindlichen Bauleitplanungen[2] und der raumrelevanten Vorhaben[3] an die landesplanerischen Vorstellungen sicherstellen sollen. Aus eigener Machtvollkommenheit können die regionalen Planungsgemeinschaften ihren Plänen diese Wirkung nicht verleihen.
Es bedarf hierfür der Einbindung dieser Pläne in die allgemeine Landesplanung durch staatliche Planungsbehörden. Dies kann einmal in der Form geschehen, daß die Regionalpläne in die übergeordneten Raumordnungspläne inkorporiert werden[4] oder aber durch konstitutiven Akt die Wirkung staatlicher Raumordnungspläne erhalten.[5]

2.3.2.4. Regionale Planungsgemeinschaften in Rheinland-Pfalz

Die Regionalplanung wird in Rheinland-Pfalz ausschließlich von den regionalen Planungsgemeinschaften betrieben.[6] Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung.[7]

---

1) vgl. § 9 I rh-pf LPlG; § 6 I s-h LPlG
2) vgl. § 1 III BBauG
3) vgl. § 5 IV ROG
4) so in Niedersachen, vgl. § 11 III NROG
5) so in Rheinland-Pfalz, vgl. § 13 I,4 rh-pf LPlG und in Nordrhein-Westfalen, vgl. § 13 V n-w LPlG
6) vgl. § 15 II rh-pf LPlG
7) vgl. § 16 I rh-pf LOlG

Daß in § 5 III ROG keine abschließende Aufzählung der in Frage kommenden Mitglieder der regionalen Planungsgemeinschaften vorgenommen wurde, findet seine Erklärung in dem Rahmencharakter dieser Vorschrift. Da dem Bund nur die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung[1] zusteht, ist es ihm untersagt, abschließende Regelungen für die Organisation der Regionalplanung zu treffen. Es wäre eine unzulässige Detailregelung, wollte er definitiv und endgültig die Frage der Mitgliedschaft in den regionalen Planungsgemeinschaften regeln.
Grenzen bei der Organisation dieser Planungsgemeinschaften zeigt diese Vorschrift in der Form auf, daß der Landesgesetzgeber den kommunalen Charakter der regionalen Planungsgemeinschaften sicherzustellen hat. Er hat dafür zu sorgen, daß den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden der ausschlaggebende Einfluß auf die Gestaltung der Pläne verbleibt. Mit anderen Worten: Ihr stimmliches Übergewicht über die anderen Mitglieder muß gewährleistet sein.[2]

2.3.2.3. Bindungswirkung der von Planungsgemeinschaften erstellten Regionalpläne

Zum Schluß ist der Frage nachzugehen, ob den Plänen dieser regionalen Planungsgemeinschaften überhaupt irgendeine Bindungswirkung zukommt.

Zweifellos können die Mitglieder der Planungsgemeinschaften per Satzung die Regionalpläne als für sich verbindlich erklären.
Diese Selbstbindung gilt jedoch nicht für die Planungsträger, die keine Mitglieder der Planungsgemeinschaften sind.

---

1) vgl. Art 75 Nr.4 GG
2) Weidemann aaO S.172

Es wäre höchst unbefriedigend, wenn der Regionalplan nur für einen Teil der Planungsträger verbindlich wäre, während der andere die planerischen Festsetzungen ignorieren könnte. Dies widerspräche der Aufgabe der Regionalplanung, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das entsprechende Gebiet festzulegen[1], die die Anpassung der gemeindlichen Bauleitplanungen[2] und der raumrelevanten Vorhaben[3] an die landesplanerischen Vorstellungen sicherstellen sollen. Aus eigener Machtvollkommenheit können die regionalen Planungsgemeinschaften ihren Plänen diese Wirkung nicht verleihen.
Es bedarf hierfür der Einbindung dieser Pläne in die allgemeine Landesplanung durch staatliche Planungsbehörden. Dies kann einmal in der Form geschehen, daß die Regionalpläne in die übergeordneten Raumordnungspläne inkorporiert werden[4] oder aber durch konstitutiven Akt die Wirkung staatlicher Raumordnungspläne erhalten.[5]

2.3.2.4. Regionale Planungsgemeinschaften in Rheinland-Pfalz

Die Regionalplanung wird in Rheinland-Pfalz ausschließlich von den regionalen Planungsgemeinschaften betrieben.[6] Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung.[7]

---

1) vgl. § 9 I rh-pf LPlG; § 6 I s-h LPlG
2) vgl. § 1 III BBauG
3) vgl. § 5 IV ROG
4) so in Niedersachen, vgl. § 11 III NROG
5) so in Rheinland-Pfalz, vgl. § 13 I,4 rh-pf LPlG und in Nordrhein-Westfalen, vgl. § 13 V n-w LPlG
6) vgl. § 15 II rh-pf LPlG
7) vgl. § 16 I rh-pf LOlG

Im Gegensatz zu anderen Ländern[1] ist der Zusammenschluß zu Planungsgemeinschaften nicht freiwillig. Er erfolgt vielmehr kraft Gesetzes. Mit der Einteilung des Landes in Regionen sind die Kreise und kreisfreien Städte einer Region zu einer Planungsgemeinschaft zusammengeschlossen.[2]

Auf ihren Antrag können große kreisangehörige Städte, Industrie- und Handelskammern und Landwirtschaftskammern in die Planungsgemeinschaften aufgenommen werden.[3]

Nach der hier vertretenen Auffassung steht das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz insoweit nicht mit dem Bundesraumordnungsgesetz in Einklang, als es den meisten kreisangehörigen Gemeinden bzw. ihren Repräsentanten die Möglichkeit verwehrt, in den Planungsgemeinschaften mitzuarbeiten. Daran kann auch die Tatsache nichts ändern, daß die kreisangehörigen Gemeinden ein gewisses Vorschlagsrecht bei der Wahl der Mitglieder der Regionalvertretung haben[4], denn auch hier wird der Einfluß der Gemeinden durch die Landkreise mediatisiert.

Die mögliche Mitgliedschaft nichtkommunaler Träger öffentlicher Belange in den Planungsgemeinschaften stößt dagegen auf keine Bedenken, da der in Frage kommende Mitgliederkreis so begrenzt ist, daß das überwiegend kommunale Gepräge der regionalen Planungsgemeinschaften auf jeden Fall erhalten bleibt.

§ 15 II rh-pf LPlG weist den Planungsgemeinschaften die Regionalplanung als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung zu.

---

1) z.B. Niedersachsen vgl. § 12 I NROG
2) vgl. § 15 I rh-pf LPlG
3) vgl. § 15 III rh-pf LPlG
4) vgl. § 16 III Nr.2 rh-pf LPlG

Dies erweckt den Eindruck, als sei den Planungsgemeinschaften bei ihrer Arbeit ziemlich freie Hand gelassen. Bei näherem Hinsehen entdeckt man aber, daß der Staat sich starke Mitwirkungsrechte vorbehalten hat. Schon bei der Erstellung der Satzung sind die Mitglieder nicht frei. Sie haben sich vielmehr nach einer Mustersatzung zu richten, die von der obersten Landesplanungsbehörde in Zusammenarbeit mit anderen Stellen aufgestellt wird.[1)]
Sodann haben sie sich bei ihrer Planungsarbeit an Regelungen über das Verwaltungsverfahren bei der Regionalplanung und die Arbeitsweise bei der Aufstellung der Pläne zu halten, die die oberste Landesplanungsbehörde getroffen hat.[2)]

Im Genehmigungsverfahren prüft diese Behörde die Regionalpläne nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit, sondern darüber hinaus auf ihre Zweckmäßigkeit.[3)]
Nach alledem läßt sich nur noch bedingt von einer Selbstverwaltung in der Regionalplanung sprechen.
Es ist jedoch zu bedenken, daß die Regionalplanung der Sache nach Staatsaufgabe ist. Überträgt sie der Staat auf Selbstverwaltungskörperschaften, steht es ihm frei, den Umfang der Planungsbefugnisse und den Grad der Selbständigkeit festzulegen.
Entsprechend stark sind dann die staatlichen Vorbehaltsrechte bei der Regionalplanung durch regionale Planungsgemeinschaften.[4)]

---

1) vgl. § 16 V, 2 rh-pf LPlG
2) vgl. § 14 III rh-pf LPlG
3) vgl. § 13 I,4 rh-pf LPlG
4) Hohberg, Landesplanung S.70

2.3.2.5. Die Landesplanungsgemeinschaften nach nordrhein-westfälischem Recht

Den Landesplanungsgemeinschaften obliegt die Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne, die die Ziele der Raumordnung und Landesplanung darzustellen haben.
Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaften sind die Landschaftsverbände, die Kreise, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern, die Regierungspräsidenten und die Landesbaubehörde Ruhr, soweit sich die Gebiete oder Bezirke wenigstens teilweise mit ihrem Gebiet decken.[1)]

Dazu treten weitere Landes- und Bundesbehörden nach Maßgabe einer Rechtsverordnung der Landesregierung.[2)]
Als freiwillige Mitglieder können auf Antrag noch andere Träger öffentlicher Belange in die Landesplanungsgemeinschaft aufgenommen werden.[3)]
Abweichend von den beiden anderen Landesplanungsgemeinschaften sind im Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk nur Kreise und kreisfreie Städte Mitglieder.[4)]

Ebenso wie die rheinland-pfälzischen Planungsgemeinschaften sind auch die Landesplanungsgemeinschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattet. Man wird sie dennoch kaum als regionale Planungsgemeinschaften i.S. des § 5 III,2 1.Altn. ROG ansehen können. Die Gebiete der Landesplanungsgemeinschaften sind zu groß,

---

1) vgl. § 5 III n-w LPlG
2) vgl. Anlage 1 und 2 zur 1. DVO iVm § 5 III n-w LPlG (vom 25. September 1962 - GV-NW S.548 i.d.F. der Änd.VO vom 18. Februar 1964 - GV-NW S.33)
3) vgl. § 5 IV n-w LPlG
4) vgl. § 2 II-IV des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 (pr GS S.286)

enthalten ihrerseits wieder eine Vielzahl zusammengehöriger Gebietseinheiten, so daß man die sie umfassenden Gebietsentwicklungspläne nicht als Regionalpläne bezeichnen kann.[1]

Nun mag man einwenden, die Gebietsentwicklungspläne könnten auch in räumlichen Teilen aufgestellt werden[2], die bei entsprechender Abgrenzung des Raumes durchaus als Regionalpläne anzusehen wären.
Planungsträger bleiben aber auf jeden Fall die Landesplanungsgemeinschaften, deren räumliche Zuständigkeit über die Region hinausgeht. Deckungsgleichheit zwischen räumlicher Zuständigkeit der Trägerorganisation und dem konkreten Planungsraum ist aber das Kennzeichen der von regionalen Planungsgemeinschaften durchgeführten Regionalplanung.[3]
Anzumerken bliebe noch, daß den kommunalen Planungsträgern angesichts der zahlreichen Mitgliedschaft nichtkommunaler Stellen in den Landesplanungsgemeinschaften nicht der Einfluß eingeräumt ist, der ihnen nach dem Bundesraumordnungsgesetz in den regionalen Planungsgemeinschaften zukommen sollte.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten:
Die nordrhein-westfälischen Landesplanungsgemeinschaften erfüllen nicht die Voraussetzungen, die das Raumordnungsgesetz an regionale Planungsgemeinschaften stellt.[4]

---

1) Eine Sonderstellung nimmt wegen seiner besonderen Struktur der Raum des Ruhrsiedlungsverbandes ein. Vgl. S.21
2) vgl. § 13 III n-w LPlG
3) Lange aaO S.99
4) Lange aaO S.99; Weidemann aaO S.179

2.3.2.6. Planungsgemeinschaften in Niedersachsen

In Niedersachsen können sich Kreise und kreisfreie Städte eines in einem Raumordnungsprogramm bestimmten "besonderen Planungsraumes" zu einer Planungsgemeinschaft zusammenschließen.[1)]

Der Wortlaut des § 12 I NROG, wo von "können" die Rede ist, deutet darauf hin, daß der Zusammenschluß zur Planungsgemeinschaft freiwillig ist, also Zwangsmitgliedschaften von Kreisen und kreisfreien Städten nicht möglich sind. Hieraus folgt, eine Planungsgemeinschaft kommt nur zustande, wenn a l l e Landkreise und kreisfreien Städte, die zu dem besonderen Planungsraum ganz oder teilweise gehören, dies wollen.[2)]

Ist von den Kreisen und kreisfreien Städten ein solcher Zusammenschluß beschlossen, werden alle in dem entsprechenden Raumordnungsprogramm als zentrale Orte des "besonderen Planungsraumes" ausgewiesenen Gemeinden kraft Gesetzes Mitglieder dieser Planungsgemeinschaft.[3)]

Die Aufgabe der Planungsgemeinschaften ist nicht eindeutig aus dem Gesetz zu entnehmen. § 12 I NROG spricht davon, die Landkreise und kreisfreien Städte könnten sich für das "Entwicklungsprogramm" zusammenschließen.

Der Regierungsentwurf[4)] hatte den Aufgabenbereich deutlicher umrissen, indem er den Planungsgemeinschaften die "Bearbeitung" des damals noch "Regionalprogramm" genannten Raumordnungsprogramms für den entsprechenden Raum übertrug.

---

1) § 12 I iVm §4 I d NROG (Im Entwurf zu einem neuen NROG nicht mehr vorgesehen)
2) vgl. Bericht des Ausschusses für innere Verwaltung; Sitzungsberichte des nds. Landtages V/4280
3) vgl. § 12 II NROG
4) vgl. § 3 I RegEntw NROG in Drucksache nds Landtag V/27

Aber auch hier blieb unklar, ob die Planungsgemeinschaft das Entwicklungsprogramm eigenverantwortlich und selbständig erstellen oder hierbei an Weisungen gebunden sein sollte.

Hohberg[1] hält die Tätigkeit der Planungsgemeinschaften für weisungsfrei. Zur Begründung seiner Meinung weist er darauf hin, daß der Zusammenschluß zur Planungsgemeinschaft freiwillig sei. Können aber die Kreise und kreisfreien Städte hierzu nicht angewiesen werden, müsse auch ihre Betätigung in dieser Planungsgemeinschaft ihre eigene Angelegenheit sein. Dies bestätige der Vergleich mit der Stellung der Zentralen Orte in der Planungsgemeinschaft, deren Tätigkeit auch hier weisungsfreie Selbstverwaltungsangelegenheit bleibe.
Es sei kein Grund ersichtlich, warum Kreise und kreisfreie Städte unselbständiger behandelt werden sollten als sie.[2]

Hohbergs Begründung vermag nicht zu überzeugen. Er übersieht, daß die Landkreise und kreisfreien Städte in § 12 I NROG nicht als Gebietskörperschaften, sondern als untere Landesplanungsbehörden angesprochen sind. In dieser Eigenschaft sind sie zweifellos weisungsgebunden, denn sie werden im übertragenen Wirkungskreis tätig.[3]

Im Niedersächsischen Raumordnungsgesetz fehlt jeder Hinweis, daß sich die Tätigkeit der Kreise und kreisfreien Städte abweichend von § 7 II NROG gestalten soll.
Die Begründung zum RegEntw des NROG[4] zeigt vielmehr deutlich, Planungsselbstverwaltung war nicht

---

1) Hohberg, Raumforschung und Raumordnung 1967, 21
2) Hohberg aaO
3) vgl. § 7 II NROG
4) Drucksache nds Landtag V/27 Begr.A III,3

beabsichtigt. Man hatte sich vielmehr eindeutig für die staatliche Lösung entschieden. Regionale Planungsgemeinschaften seien nur zu bilden, um ihnen die Bearbeitung von Regionalprogrammen zu übertragen. Aus dem Wortsinn des Begriffs "Bearbeiten" folgt schon, daß den Planungsgemeinschaften nicht etwa eine Kompetenz zur Regionalplanung verliehen werden sollte. "Bearbeiten" deutet vielmehr auf eine abhängige Tätigkeit nach Weisung hin.
Sinn dieser Regelung war wohl, bei der Regionalplanung die besondere Ortsnähe und die daraus resultierende Ortskenntnis der unteren Planungsbehörden nutzen zu können.
In diese Deutung fügt sich auch § 12 V NROG ein, wonach eine Planungsgemeinschaft kraft Gesetzes aufgelöst ist, wenn ihr Entwicklungsprogramm Bestandteil des Bezirksraumordnungprogramms geworden ist.
Handelten die Planungsgemeinschaften in ihrem eigenen Wirkungskreis, wäre ihre Verantwortung nicht auf die einmalige Erstellung des Entwicklungsprogrammes beschränkt. Ihnen hätte es vielmehr oblegen, die Entwicklung ihrer Gebiete zu verfolgen und den Plan erforderlichenfalls den veränderten Gegebenheiten anzupassen.[1)]

Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, die Planungsgemeinschaften werden bei der Erstellung der Entwicklungsprogramme im übertragenen Wirkungsbereich tätig.[2)]

Da die Kreise und kreisfreien Städte nicht in ihrer Eigenschaft als Kommunen bzw. Kommunalverbände, sondern als untere staatliche Planungs-

1) vgl. etwa § 15 II rh-pf LPlG
2) so auch Lange aaO, S.98; Brügelmann-Asmuß, ROG § 5 Bem IV 9 a aa

behörden die Planungsgemeinschaften bilden, wird man diese nicht als regionale Planungsgemeinschaften i.S. von § 5 III S.2 1.Altn. ROG ansehen können. Es handelt sich vielmehr um eine Organisationsform, in der staatliche und kommunale Kräfte[1] gemeinsam Regionalplanung betreiben.[2]

---

1) wegen der Mitgliedschaft der zentralen Orte
2) Der Entwurf zu einem neuen NROG sieht vor, daß durch Gesetz kommunale Körperschaften zu Trägern der Regionalplanung bestimmt werden können. Sie nehmen die Regionalplanung als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises wahr. (Vgl. § 4c EntwNROG)

3. Gemeindliche Bauleitplanung

Nach § 2 I BBauG haben die Gemeinden die Bauleitplanung in eigener Verantwortung durchzuführen. Das Bundesbaugesetz kennt zwei Bauleitpläne. Der Flächennutzungsplan ist ein vorbereitender Bauleitplan, der für das ganze Gemeindegebiet die beabsichtigte Art der Bodennutzung in Grundzügen darzustellen hat.[1] Er besitzt keine unmittelbare Rechtswirkung für den Grundeigentümer, sondern bindet lediglich die Gemeinde und die nichtkommunalen Planungsträger, die bei der Aufstellung des Planes beteiligt waren und ihm nicht widersprochen haben.[2] Der Bebauungsplan ist der endgültige Bauleitplan. Er braucht nicht für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt zu werden. Der Bebauungsplan ist grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln und hat rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung zu treffen.[3] Er wird als Satzung beschlossen[4] und wirkt für und gegen jedermann.[5]

Die Zuweisung der Bauleitplanung als Selbstverwaltungsangelegenheit bedeutet nicht, daß die Gemeinde völlig schrankenlos schalten und walten kann. In das Planungsverfahren sind vielmehr einige Genehmigungsvorbehalte eingebaut, um die Übereinstimmung der Bauleitpläne mit höherrangigem Recht zu gewährleisten.[6]

---

1) über den Inhalt im einzelnen vgl. § 5 II BBauG
2) vgl. § 7 iVm § 2 V BBauG
3) § 8 BBauG
4) § 10 BBauG
5) vgl. hierzu Wambsganz, DVBl 1961, 495
6) vgl. §§ 6, 11 BBauG.
Eigentlich sind diese Genehmigungsvorbehalte nur die mittelbare Auswirkung der materiellen Vorschriften in § 1 IV und V BBauG. Hier hat der Gesetzgeber, der ja die staatliche Plankontrolle auf eine Rechtsaufsicht beschränkt hat, bewußt materielle Grenzen für das gemeindliche Planungsrecht gesetzt.
Die Genehmigungsvorbehalte dienen letztlich nur dazu, die Innehaltung dieses materiellen Rahmens im Verfahren sicherzustellen.

Die Baupläne haben nicht nur mit höherrangigem Recht in Einklang zu stehen, sondern sich auch im rein Tatsächlichen in die Planung übergeordneter Planungsräume einzufügen. Dies folgt zwangsläufig aus der Gliedstellung der Einzelgemeinden im staatlichen Gesamtorganismus.[1)]

Diese Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitpläne ist sowohl im ROG als auch im BBauG normiert. Nach § 5 IV iVm § 4 V ROG haben die Gemeinden bei allen raumrelevanten Maßnahmen - zu denen zweifellos die Bauleitplanung gehört - die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.
§ 1 III BBauG bestimmt speziell für die Bauleitpläne die Anpassungspflicht an die Ziele.

Umstritten ist das Verhältnis dieser beiden teilweise denselben Sachverhalt regelnden Vorschriften.
So wird vertreten, durch § 5 IV ROG sei § 1 III BBauG gegenstandslos geworden.[2)] Der Gesetzgeber habe mit § 1 III BBauG eine einzelne Frage aus dem Bereich der Raumordnung vorweg geregelt, die nun umfassender und grundsätzlicher im Raumordnungsgesetz normiert ist. Mit der Schaffung des § 5 IV ROG sei § 1 III BBauG eliminiert.

Dieser Meinung ist jedoch nicht zu folgen. Man wird vielmehr davon auszugehen haben, daß § 1 III BBauG neben § 5 IV ROG seine Bedeutung behält.[3)] Andernfalls hätte der Bundesgesetzgeber diese Vorschrift längst aufgehoben. Das hat er jedoch

---

1) vgl. Halstenberg, LK 1961, 324
2) ausführlich hierzu: Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.59
3) so auch Bielenberg, DÖV 1969, 378

nicht getan, obwohl das BBauG seit Inkrafttreten des ROG dreimal novelliert wurde. Die Bedeutung des § 1 III BBauG liegt einmal darin, daß er die Verflechtung der örtlichen Bauleitplanung mit der Landesplanung aufzeigt und damit der Vollständigkeit des Rechts der Bauleitplanung dient.[1] Zum anderen ließe sich mit guten Gründen streiten, ob die Rechtswirkungen des § 1 III BBauG nicht über die des § 5 IV ROG hinausgehen, denn "Anpassen" deutet auf eine stärkere Intensität der Abstimmungspflicht als "Beachten".[2]

Der Streit mag letztlich dahinstehen. Auf jeden Fall wird man § 1 III BBauG als lex specialis zu § 5 IV ROG für das Bauplanungsrecht ansehen können.[3]

---

1) Brügelmann-Asmuß, ROG § 5 Bem.V 5
2) Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung S.20
3) Brügelmann-Asmuß aaO; Köhnen aaO S.114

4. Raumordnungspläne als Fundort der Ziele

4.1. Raumordnungspläne als ausschließliche Fundorte der Ziele

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wo die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, von denen § 1 III BBauG spricht, zu finden sind.

Aus dem Bundesraumordnungsgesetz[1] ist nur der Hinweis zu entnehmen, die Programme und Pläne sollten Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG erforderlich seien. Hieraus folgt eindeutig, die Grundsätze können keine Ziele sein.[2]

Es wäre auch schwer vorstellbar, daß die Grundsätze nach § 2 ROG oder den Landesplanungsgesetzen[3] Anpassungspflichten begründen könnten.

Anpassen lassen sich die Pläne des kleineren Raumes nur an die planerische Konzeption für den größeren Raum.[4] Ziele müssen daher eine räumliche Komponente besitzen und das Ergebnis wertender Entscheidung sein.

Die Grundsätze sind dagegen sachlich abstrakte Leitlinien[5], die die erforderlichen Gesichtspunkte für die Entscheidung liefern, sie aber nicht ersetzen können.[6]

Dies bringt § 2 II ROG unmißverständlich zum Ausdruck, wo es heißt, die Grundsätze seien untereinander und gegeneinander abzuwägen.

---

1) vgl. § 5 II ROG
2) so aber Kühl aaO S.36; Halstenberg, Bund und Raumordnung S.34
3) vgl. etwa § 2 rh-pf LPlG
4) so ausdrücklich § 1 IV ROG
5) Brügelmann, Cholewa, vo der Heide, ROG § 2 Bem. II 4 b
6) vgl. Schultze aaO S.13

Teilweise wird in der Literatur[1] vertreten, tatsächliche Gegebenheiten von überörtlicher Bedeutung könnten als Ziele i.S. von § 1 III BBauG Anpassungspflichten begründen.
Dieser Meinung ist entgegenzuhalten, daß die Ziele kennzeichnende wertende Komponente den tatsächlichen Gegebenheiten fehlt.[2]
Zutreffend[3] wurde darauf hingewiesen, daß allen Zielen Gegebenheiten von überörtlicher Bedeutung zugrunde lägen. Die Vorstellungen aber, wie die Gegebenheiten zu bewerten seien, könnten sehr verschieden sein. Anpassungspflichten können aber nur eindeutige und unmißverständliche Ziele begründen.

Die hier zu untersuchenden Landesplanungsgesetze bestimmen, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung seien in Programmen und Plänen festzulegen.[4]
Wie aus den angeführten Vorschriften der Landesplanungsgesetze zu ersehen ist, sollen bereits die Pläne der Landesstufe Ziele enthalten.

Nun könnte man durchaus Zweifel haben, ob dies möglich ist. Da die Landesraumordnungspläne die planerische Konzeption für das gesamte Landesgebiet enthalten, müssen sie zweckmäßigerweise über einen kleinen Maßstab verfügen und sich auf grobe Leitlinien beschränken. Man könnte daher meinen, die Planinhalte dieser Pläne seien räumlich noch gar nicht hinreichend konkretisiert, um schon Anpassungspflichten begründen zu können.

---

1) Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG § 1 Bem 23
2) Schultze aaO S.10
3) Schultze aaO
4) vgl. § 3 I NROG; §§ 10ff n-w LPlG;
§ 9 rh-pf LPlG; § 3 I s-h LPlG

Diese Bedenken sind sicherlich berechtigt, soweit es um die Anpassungspflichten gemeindlicher Bauleitpläne geht. Es ist aber zu bedenken, daß die Ziele nicht nur Anpassungspflichten für Bauleitpläne begründen können. Sie sollen vielmehr alle raumrelevanten Planungen und Maßnahmen mit der Entwicklungskonzeption für das ganze Land in Einklang bringen.
Es gibt Planungsträger, die in Dimensionen planen, welche nur auf der Ebene des Landesraumordnungsplanes erfaßt werden können.[1] Da auch diese Planungen raumordnerisch angepaßt werden müssen, dies aber nur durch Ziele der Raumordnung und Landesplanung möglich ist, müssen die Landesraumordnungspläne derartige Ziele enthalten.

Es bleibt also festzuhalten: Nicht alle Ziele der Raumordnung und Landesplanung haben Anpassungspflichten für die kommunale Bauleitplanung zu begründen. Die Ziele aber, die die Ortsplanung betreffen, werden in der Regel nicht in Landesraumordnungsplänen ausgewiesen, sondern in Regionalplänen, die wegen des kleineren Planungsgebietes detailliertere Planfestsetzungen enthalten als die Pläne kleineren Maßstabs. Daher kann auf der Ebene der Regionalplanung dem geforderten Maß an "hinreichender" Konkretisierung der Ziele am besten entsprochen werden.[2]
Die Tatsache, daß die Regionalpläne besser geeignet sind, Anpassungspflichten i.S. von § 1 III BBauG zu begründen als Landesraumordnungspläne, schließt nicht aus, daß letztere auch Ziele enthalten, die die Kommunen unmittelbar binden.

---

1) z.B. Planung neuer Eisenbahnlinien, Autobahnen, überregionaler Straßen, militärischer Anlagen usw.
2) Zum Erfordernis hinreichender Konkretisierung vgl. BVerwG 6, 346; OVG Lüneburg DÖV 1969, 643

Es wird sich hierbei meist um für alle Gemeinden geltende Festlegungen handeln. Sind sie bestimmt genug abgefaßt, begründen sie ebenso Anpassungspflichten wie die Ziele in den Regionalplänen.
Oft bedürfen die Planfestsetzungen der Landesraumordnungspläne noch näherer Konkretisierung durch Regionalpläne. Hierbei kann es durchaus vorkommen, daß erst Planinhalte von Landesraumordnungsplan und Regionalplan zusammengenommen Anpassungspflichten begründen, weil es bei dem ersten Plan an der räumlichen Konkretisierung mangelt, letzterer dagegen ohne Einbeziehung des Landesraumordnungsplanes unvollständig wäre.[1)]

4.2. Zum Verhältnis von Zielen zu anderen Planinhalten

Die meisten für die Ortsplanung relevanten Ziele sind in den Regionalplänen anzutreffen. Das bedeutet aber nicht, Regionalpläne dürften nur Ziele enthalten. Vielmehr können sie auch gutachtliche Empfehlungen und sonstige Anregungen beinhalten, die keinerlei Anpassungspflichten begründen sollen, wohl aber als Anregungen und Bedenken im Rahmen der §§ 1 IV,2; 2 VI BBauG zu behandeln sind, wenn die Landesplanung sie so behandelt wissen will.[2)] Daß die Regionalpläne nicht nur verbindliche Ziele enthalten dürfen, folgt unmittelbar aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - genauer des geringst möglichen Eingriffs.

---

1) vgl. Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S.171, der dies ausführlich an einem Beispiel erläutert.
2) Bielenberg, DÖV 1969, 379

Die Regionalplanung greift, wie später noch auszuführen ist, in starkem Maße in den kommunalen Wirkungsbereich ein. Solange die Einbindung der Gemeinde in den größeren Raum mit milderen Mitteln als einer Anpassungspflicht an die Ziele i.S. von § 1 III BBauG sichergestellt werden kann, sind diese zu wählen.
Dies bestätigt der Wortlaut des § 5 II ROG, wonach die Raumordnungspläne diejenigen Ziele zu enthalten haben, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 ROG erforderlich sind. Der Hinweis darauf, die Pläne müßten unter bestimmten Voraussetzungen Ziele enthalten, deutet darauf hin, daß sie auch andere Planinhalte haben können, die nicht wie die Ziele Anpassungs- bzw. Beachtenspflichten begründen.

Ob die Planfestsetzungen des Regionalplans verbindlichen Charakter haben - mithin also Ziele i.S. von § 1 III BBauG darstellen - oder lediglich Empfehlungen und Anregungen enthalten, läßt sich nur aus dem konkreten Planinhalt ermessen.

Der zeichnerische Teil des Regionalplanes wird in der Regel verbindliche Festlegungen - also Ziele - enthalten.
Die Charakterisierung der textlichen Planinhalte läßt sich nicht immer ganz zweifelsfrei vornehmen. Wichtigstes Indiz für die Einteilung der Festlegungen in Ziele und unverbindliche Planinhalte ist die sprachliche Formulierung.
Imperative Ausdrucksweise deutet auf verbindliche Ziele wie: "In Siedlungsschwerpunkten sind Wohnbevölkerung, Arbeitsplätze und zentrale Einrichtungen besonders zu konzentrieren.
Eine weitere Siedlungsentwicklung darf nur zugelassen werden, soweit sie dem gegenwärtigen

Charakter des Gebietes entspricht. Industrielle Wassergroßverbraucher sind grundsätzlich nur an Wasserstraßen anzusiedeln."

Aber auch weniger strikte Formulierungen können durchaus Ziele der Raumordnung und Landesplanung beinhalten. Diese werden gewählt, wenn der erstrebte Raumzustand nur durch ein Bündel raumrelevanter Maßnahmen erreicht werden kann, deren Durchführung wegen mannigfacher Abhängigkeiten von Umständen,auf die die Landesplanung keinen Einfluß hat, sinnvollerweise nicht kategorisch verlangt werden sollte.
Zur Erläuterung seien folgende Beispiele angeführt:
"An der Mosel ist die Wiederbelebung des Fremdenverkehrs durch Einrichtungen für die Sportschiffahrt zu fördern.
Die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Gesamtgebietes soll sich vorwiegend in der Entwicklungszone vollziehen, soweit dadurch das Aufholen der Entwicklungsrückstände in anderen Teilgebieten nicht beeinträchtigt oder aufgehalten wird.
Die starke und voraussichtlich weiter zunehmende Pendlerbelastung der regionalen Verkehrsengpässe im Bereich von XY ist durch Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Zurückhaltung beim Wohnungsbau und Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in ihrem östlichen bzw. nördlichen Einzugsgebiet erträglich zu halten."

Lediglich ganz unverbindlich gehaltene Formulierungen wollen die betroffenen Planungsträger nicht streng an den Plan binden, sondern ihnen einen weiten Spielraum für ihre Eigeninitiative überlassen. Sie sind keine Ziele i.S. von § 1 III BBauG.

Als Beispiele seien folgende Planfestsetzungen genannt: "Da beide Städte keine Beschäftigungszentren des produzierenden Gewerbes sind und sich als solche auch kaum entwickeln können, werden sie sich verstärkt dem Fremdenverkehr zuwenden müssen.
Da das begrenzte Grundwasserangebot möglichst für vorrangige Trinkwasservorsorge reserviert bleiben sollte, wird der steigende Wasserbedarf der Industrie hauptsächlich aus Oberflächenwasser zu decken sein."

5. Die Anpassung der gemeindlichen Bauleitpläne an die Regionalpläne

5.1. Rechtswirkungen der Planinhalte von Regionalplänen

Im folgenden ist zu untersuchen, welche Wirkungen der Regionalplan auf die Ortsplanung im einzelnen hat. Hierbei gilt es nach den verschiedenen Planinhalten zu differenzieren.

Die oben erwähnten unverbindlichen Planinhalte erzeugen keinerlei Rechtswirkungen. Ob die Gemeinden sie bei ihren Planungen berücksichtigen, liegt in ihrem eigenen Ermessen. Sinn dieser Planfestsetzungen ist es, den Kommunen in Form von Anregungen und gutachtlichen Äußerungen aus der überörtlichen Planungsarbeit gewonnene Erkenntnisse für die gemeindliche Bauleitplanung zugänglich zu machen.

Etwas stärkere Wirkung kommt den Planinhalten zu, die noch keine Ziele i.S. von § 1 III BBauG sind, die die Träger der Regionalplanung aber als Anregungen und Bedenken im Rahmen der §§ 1 IV,2; 2 VI BBauG behandelt wissen wollten.[1] Zwar verpflichten diese Festsetzungen die Gemeinden nicht zur Anpassung, sie dürfen sie aber auch nicht einfach ignorieren. Vielmehr haben sie sich mit den entsprechenden Planfestlegungen auseinanderzusetzen und zu erwägen, ob die Bauleitpläne gem. diesen Planinhalten gestaltet werden sollen. Berücksichtigen sie sie nicht, haben sie ihre Entscheidung zu begründen und diese Begründung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für die Bauleitpläne[2] der höheren Verwaltungsbehörde zuzuleiten.[3]

---

1) vgl. oben S.57
2) vgl.§§ 6,11 BBauG
3) vgl. § 2 VI BBauG

Am umfassendsten sind die Rechtswirkungen der in den Regionalplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Nur sie begründen die in § 1 III BBauG normierten Anpassungspflichten.

5.2. Die Anpassungspflichten gem. § 1 III BBauG

Wie die Anpassungspflichten im einzelnen aussehen können, soll nun näher untersucht werden.

Als erstes ist zu fragen, ob die Ziele den Gemeinden die Verpflichtung auferlegen können, erstmalig einen Bauleitplan aufzustellen.
Teilweise[1] wird dies verneint. Zur Begründung wird auf § 5 IV ROG verwiesen, nach dem die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nur bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen zu beachten seien.
Auch der Wortlaut des § 1 BBauG wird zur Stützung dieser Ansicht angeführt.[2] Diese Norm spräche davon, daß Bauleitpläne - nicht dagegen die Bauleitplanung - den Zielen anzupassen seien.

Die hinter dieser Ansicht stehende Vorstellung, die Ziele können zwar raumrelevante Aktivitäten in bestimmte Bahnen lenken, nicht dagegen durch Anpassungspflichten Passivität in Aktivität verwandeln, scheint die Tragweite landesplanerischer Verantwortung zu gering einzuschätzen. Es ist vielmehr die Funktion der Ziele gebührend in Rechnung zu stellen, die die Entwicklung des kleineren Raumes mit der des größeren in Einklang bringen sollen. Erweist sich auf Grund der Ziele die Notwendigkeit, erstmals einen Bauleitplan aufzustellen, werden die Gemeinden dies nicht ignorieren können.

---

1) Brügelmann-Grauvogel, BBauG § 1 Bem. IV 3c aa 1
2) vgl. Klein aaO S.33

Die Ziele konkretisieren also die allgemeine Planungspflicht des § 2 I BBauG, d.h. sie können die Gemeinden verpflichten, aktiv zu werden und Bauleitplanung zu betreiben.[1)]

Hat sich die Gemeinde zur Aufstellung eines Bauleitplanes entschieden, so hat sie den Inhalt dieses Planes gem. den Zielen zu gestalten. Dies gilt immer für die Flächennutzungspläne. Da im Normalfall die Bebauungspläne aus den Flächennutzungsplänen entwickelt werden[2)], brauchen diese nicht erneut den Zielen angepaßt zu werden, soweit nur die Flächennutzungspläne in Einklang mit den Zielen stehen.[3)]
Soll dagegen ein Bauleitplan aufgestellt werden, ohne daß zuvor ein Flächennutzungsplan erstellt wurde[4)], unterliegt dieser genauso wie der Flächennutzungsplan der Anpassungspflicht des § 1 III BBauG.

Die Anpassungspflicht des § 1 III BBauG umfaßt darüber hinaus die Pflicht der Gemeinden, bei der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung bereits bestehender Bauleitpläne die Ziele zu beachten.[5)]
Die Gemeinden können sogar gezwungen sein, bestehende Bauleitpläne nachträglich aufgestellten Zielen anzupassen. Diese Pflichten folgen unmißverständlich aus dem Begriff "Anpassen", der auf die ständige Dynamik des Abstimmungsprozesses hindeutet.

---

1) so auch Zinkhahn-Bielenberg ROG § 5 Anm 14 S.131
2) vgl. § 8 II BBauG
3) so Knaup-Igenstau, BBauG 3.Aufl. Anm zu § 1 III BBauG S.22. Diese Auffassung scheinen die Verfasser in der 4.Auflage nicht mehr zu vertreten.
4) etwa in den Fällen der § 2 II BBauG und § 8 II BBauG
5) so Bielenberg in Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG § 1 Rdnr 21; ders. in DÖV 1969, 384; a.A. Brügelmann-Grauvogel, BBauG § 1 Bem IV 3c aa 1

Die Anpassungspflicht zwingt die Kommunen also, ihre Bauleitpläne permanent auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen zu überprüfen und sie widrigenfalls gem deren Inhalt zu ändern, ergänzen oder gar aufzuheben.[1)]

Vereinzelt wird die Ansicht vertreten[2)], die Ziele könnten sogar ein teilweises Planungsverbot aussprechen. Das scheint jedoch zu weit zu gehen. Es ist kein landesplanerischer Grund ersichtlich, der auch nur teilweise Passivität der Bauplanungsträger erfordern könnte. Eine optimale Einordnung des Gemeindegebietes in den größeren Raum läßt sich nicht durch Nichtstun erreichen.
Gemeint scheint in diesem Zusammenhang etwas anderes zu sein. Die Anpassungspflicht gem § 1III BBauG soll gewährleisten, daß die Gemeinden ihre Bauleitpläne nach den Planfestsetzungen der Raumordnungspläne gestalten. Aus der Natur der Sache folgt, daß den Zielen widersprechende Planinhalte der Bauleitpläne verhindert werden sollen. Damit ist jedes Ziel auch gleichzeitig ein Verbot, den Zielen nicht entsprechende Planinhalte auszuweisen. Dies ist jedoch kein teilweises Planungsverbot, sondern nur die Kehrseite der an die positiven Planfestsetzungen geknüpften Anpassungspflichten.
Es ist zwar möglich, daß die Regionalpläne gewisse Planinhalte ausdrücklich verbieten. Bspw. sollen in einem Gebiet keine Siedlungsbereiche, in einem anderen keine Gewerbebereiche ausgewiesen werden. Aber auch solche Ziele lassen

---

1) so Zinkhahn-Bielenberg, ROG § 5 Anm 14 Anhang 1 d; Bielenberg aaO S.384; Stich, Rechtsschutzprobleme S.133; a.A. Brügelmann-Grauvogel; BBauG § 1 Bem IV 3c
2) Schultze aaO S.21 /aa 1

sich nicht als teilweises Planungsverbot verstehen. Hier wird lediglich zum Ausdruck gebracht, daß bestimmte Planinhalte gegen die Ziele verstoßen würden, es den Gemeinden aber freistehe, den entsprechenden Gebieten andere Funktionen zuzuweisen.

Im Einzelfall können die Ziele die Gemeinden durchaus veranlassen, die nach dem BBauG zur Verfügung stehenden Sicherungsmittel - wie Veränderungssperre[1] oder Antrag auf Zurückstellung von Baugesuchen[2] - auszuüben,und zwar dann, wenn die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung vor Inkrafttreten der anzupassenden Bauleitpläne gefährdet erscheint.[3]

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß die Ziele die benachbarten kommunalen Planungsträger dazu zwingen können, ihre Bauleitpläne aufeinander abzustimmen[4] oder gar gemeinsame Bauleitplanung zu betreiben.[5]

5.3. Die nähere Ausgestaltung der Anpassungspflicht durch die Landesplanungsgesetze

Da der Bundesgesetzgeber die Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in § 1 III BBauG und § 5 IV ROG normiert hat, konnten die Länder die Wirkung der Ziele in ihren Planungsgesetzen nicht abweichend von den oben genannten Normen gestalten, ohne gegen Bundesrecht zu verstoßen.

1) vgl. § 14 BBauG
2) vgl. § 15 BBauG
3) Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG Einl. Rdnr 141
4) vgl. § 2 IV BBauG
5) vgl. §§ 3,4 BBauG

Er hat es aber den Ländern überlassen, Verfahrensvorschriften für die Aufstellung der Ziele zu schaffen, das Anpassungsverfahren im einzelnen zu regeln und schließlich zu entscheiden, inwieweit von den Planungsträgern erarbeitete Planinhalte Anpassungspflichten begründen und damit Ziele sein sollen.
Im folgenden soll nun untersucht werden, in welcher Weise die Landesplanungsgesetze von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Anpassungspflichten und das Anpassungsverfahren geregelt haben und ob diese Normen in Einklang mit den bundesgesetzlichen Vorschriften stehen.

5.3.1. Schleswig-Holstein

Nach § 4 I s-h LPlG sind Raumordnungspläne rahmensetzende Leitpläne mit der Wirkung, daß alle Träger der öffentlichen Verwaltung - also auch die Kommunen - für ihre Verwirklichung einzutreten haben und keine Planungen aufstellen, bestehen lassen oder verwirklichen dürfen, die mit den Raumordnungsplänen nicht in Einklang stehen. Diese kategorische Fassung des § 4 I s-h LPlG erweckt den Anschein, als sei der gesamte Inhalt der Raumordnungspläne verbindlich und begründe Anpassungspflichten. Da, wie oben schon ausgeführt, die Raumordnungspläne neben den Zielen noch andere Planinhalte aufweisen z.B. Anregungen, Empfehlungen oder gutachtliche Äußerungen , aber nur Ziele Anpassungspflichten i.S. von § 1 III BBauG begründen können, wäre eine solche Deutung falsch. Vielmehr ist § 4 I s-h LPlG folgendermaßen zu verstehen: Die in den Raumordnungs-

plänen, insbesondere in den Regionalplänen[1] enthaltenen Ziele begründen die angeführten Anpassungs- und Beachtenspflichten. Weichen die kommunalen Bauleitpläne dagegen von den Planinhalten ab, die keine Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind, stehen sie gleichwohl mit den Raumordnungsplänen in Einklang, da diese planerischen Festlegungen gar keine Anpassungspflichten begründen, sondern den örtlichen Planungsträgern lediglich unverbindliche Entscheidungshilfen an die Hand geben sollen.

Die Richtigkeit dieser Deutung wird durch § 5 III s-h LPlG bestätigt, wonach die Regionalpläne der kommunalen Selbstverwaltung nur in dem Maße Ziele vorgeben sollen, wie dies im übergeordneten Interesse notwendig ist.
Diese Norm zeigt deutlich, daß die Regionalpläne neben den Zielen auch andere - keine Anpassungspflichten begründende - Planinhalte haben und daß auf das schwere Geschütz "Begründung einer Anpassungspflicht durch Ziele" nicht zurückgegriffen werden darf, solange die überörtliche Einbindung der Gemeinden auf andere Weise gewährleistet werden kann.

Der technische Ablauf des Anpassungsverfahrens ist in § 16 s-h LPlG geregelt. Hiernach hat die Gemeinde der Landesplanungsbehörde oder dem zuständigen Minister die beabsichtigte Aufstellung eines Bauleitplanes anzuzeigen und dabei die allgemeinen Planungsabsichten mitzuteilen. Daraufhin gibt die Landesplanungsbehörde sowohl der Gemeinde als auch der für die Genehmigung der Bauleitpläne zuständigen Behörde die bei der Erstellung der Bauleitpläne zu beachtenden Ziele der Raumordnung und

1) vgl. § 6 I s-h LPlG

Landesplanung bekannt. Hierzu ist folgendes zu bemerken: Ein Ziel kann nur bekannt gegeben werden, wenn es schon vorher besteht, d.h. in dem Bekanntmachungsverfahren nach § 16 s-h LPlG können nur die bereits in den Raumordnungsplänen festgelegten Ziele[1] mitgeteilt werden, nicht dagegen können in diesen Verfahren ad hoc Ziele erstellt werden.[2]

5.3.2. Niedersachsen

Das niedersächsische Raumordnungsgesetz paßt sich bei der Normierung der Anpassungspflicht im wesentlichen dem Wortlaut des Bundesbaugesetzes an. § 5 NROG besagt u.a., die Gemeinden hätten ihre raumbedeutsamen Planungen den Zielen der Raumordnung anzupassen. Unschädlich ist in diesem Zusammenhang, daß das NROG im Gegensatz zum BBauG und zum ROG nur von Zielen der Raumordnung anstatt von Zielen der Raumordnung und Landesplanung spricht.

Ebenso wie in Schleswig-Holstein gibt es auch in Niedersachsen ein besonderes Verfahren, in dem den Gemeinden die von ihnen zu beachtenden Ziele mitgeteilt werden. Beabsichtigen die Kommunen einen Flächennutzungsplan aufzustellen oder zu ändern, so haben sie unter Angabe ihrer Planungsabsichten die Bekanntgabe eines "Landesplanerischen Rahmenprogrammes" zu beantragen.[3] Gleiches gilt für die Erstellung eines verbindlichen Bebauungsplanes, soweit die Aufstellung

1) vgl. § 3 I,2 s-h LPlG
2) so auch Kühl aaO S.81; a.A. Studnitz aaO S.152
3) vgl. § 17 II NROG

eines Flächennutzungsplanes nach § 2 II BBauG nicht erforderlich ist.[1]
In diesem "Landesplanerischen Rahmenprogramm" werden dem betroffenen Träger der Bauleitplanung die Ziele i.S. des § 1 III BBauG bekanntgegeben.[2] Hierbei sind die in den Raumordnungsprogrammen festgelegten Ziele, insbesondere die Funktion der Gemeinde im Raum, ihre Zuordnung zu zentralen Orten und die anzustrebende Gemeindegröße näher darzulegen.
Dieses "Landesplanerische Rahmenprogramm" erweckt einige Bedenken. Zwar spricht § 17 I NROG davon, in diesem Programm werden die Ziele nu- bekanntgegeben, was darauf hindeutet, daß dem "Landesplanerischen Rahmenprogramm" lediglich eine Übermittlungsfunktion zukommt. Auf der anderen Seite fordert § 17 I NROG, die im Raumordnungsprogramm festgelegten Ziele seien im Rahmenprogramm näher darzulegen. Das läßt darauf schließen, daß die Ziele erst bei der Aufstellung des "Landesplanerischen Rahmenprogrammes" die Form erhalten, die eine Anpassungspflicht der gemeindlichen Bauleitplanung ermöglicht. In diese Richtung deutet der die Bekanntgabe der Ziele regelnde Ministerialerlaß[3], der davon spricht, § 17 NROG lege fest, in welcher Weise die Ziele für den Träger der Bauleitplanung "zu erarbeiten" und bekanntzugeben seien.

Dieser Erlaß scheint nur schwerlich den tatsächlichen Rechtszustand wiederzugeben, erweckt er doch den Eindruck, als können auch im "Landesplanerischen Rahmenprogramm" Ziele aufgestellt werden, obwohl § 3 I NROG eindeutig bestimmt, die Ziele könnten nur in Raumordnungsprogrammen

---

1) vgl. § 17 III NROG
2) vgl. § 17 I NROG
3) Rd.Erl. des Nds. M.d.I. vom 22. September 1966 (MBl S.944)

festgelegt werden. Hieraus ergibt sich eindeutig, daß sich das "Landesplanerische Rahmenprogramm" ausschließlich auf die Bekanntgabe der Ziele zu beschränken hat.

Bei der Durchsicht "Landesplanerischer Rahmenprogramme" stellt man fest, daß deren Inhalt wesentlich konkreter ist als die Raumordnungsprogramme für die Regierungsbezirke. Soweit sie die Raumordnungsprogramme im Hinblick auf die zu erstellenden Bauleitpläne interpretieren, wird man dies für zulässig halten müssen, zumal gerade kleine Gemeinden häufig überfordert sind, wenn sie die Zusammenhänge eines Raumordnungsplanes und seine Bedeutung im Einzelfall erkennen sollen.[1] Das Maß zulässiger Interpretation wird jedoch überschritten, wenn der Inhalt der Rahmenprogramme keinerlei Stütze in den Raumordnungsprogrammen mehr hat. Die Abgrenzung, wann zulässige Interpretation vorliegt, wann dagegen die "Landesplanerischen Rahmenprogramme"nicht mehr durch Raumordnungsprogramme der Regierungsbezirke gedeckt werden, kann im Einzelfall recht schwierig sein. Dies soll an folgendem Beispiel verdeutlicht werden: Im Bezirksraumordnungsprogramm Hildesheim[2] ist festgelegt, daß bei allen raumbedeutsamen Planungen für den Nahbereich Dassel eine Einwohnerrichtzahl für das Jahr 2000 von 14 500 Einwohnern zugrunde zu legen ist.

Das "Landesplanerische Rahmenprogramm"[3] für die Stadt Dassel und diverse im Einzugsbereich Dassels liegende Gemeinden konkretisiert dieses Ziel, indem es festsetzt, bis zum Jahre 1985 sei in der anzustrebenden Gemeinde Dassel (die räumlich dem jetzigen Nahbereich Dassel entspricht)

---

1) vgl. hierzu Kühl aaO S.81
2) Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Hildesheim III/2
3) Landesplanerisches Rahmenprogramm für die Stadt Dassel und andere Gemeinden B.3

eine Einwohnerzahl von 14 000 Einwohnern zu erreichen.
Fraglich ist nun, ob die Ausweisung dieses Zwischenziels zulässiges Interpretationsmittel ist, um den Trägern der Bauleitplanung mit überschaubaren mittelfristigen Planungsabschnitten die Planungsarbeit zu erleichtern, oder ob es sich um eine durch das Raumordnungsprogramm nicht mehr gedeckte Bindung der Planungsträger handelt. Ersteres wäre sicher der Fall, wenn dieser Planwert für 1985 notwendiges Durchgangsstadium einer auf das Jahr 2000 ausgerichteten Planung wäre.

Bedingt aber die Beachtung dieses Zwischenzieles andere planerische Aktivitäten als bei einer lediglich auf das Jahr 2000 ausgerichteten Planung, etwa in der Weise, daß im ersten Planungsabschnitt die Entwicklung forciert werden muß, um dann im zweiten wieder zu verlangsamen, dehnt das "Landesplanerische Rahmenprogramm" das im Bezirksraumordnungsprogramm enthaltene Ziel unzulässig aus.

Wie die eingangs gestellte Frage für das konkrete Beispiel zu beantworten ist, kann und soll hier nicht entschieden werden. Die Problematik der Interpretation von Zielen im"Landesplanerischen Rahmenprogramm"ist jedoch offensichtlich.

5.3.3. Nordrhein-Westfalen

Nach § 12 I n-w LPlG enthält der Gebietsentwicklungsplan die Ziele für das Gebiet der betreffenden Landesplanungsgemeinschaft.

Mit der Genehmigung und deren Bekanntgabe wird der Plan Richtlinie der behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben.[1)]

1) vgl. § 13 V n-w LPlG

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob dieser Plan als bloße Richtlinie für behördliche Entscheidungen in unzulässiger Weise die bindende Wirkung der Ziele i.S. von § 1 III BBauG abschwächen will.[1)]

Der Begriff "Richtlinie" wird üblicherweise für allgemeine Verwaltungsvorschriften verwandt, die[2)] entweder eine einheitliche Ausübung des Ermessens oder aber eine einheitliche Anwendung bzw. Auslegung der Gesetze und hier vor allem unbestimmter Rechtsbegriffe bezwecken sollen[3)] und sich an nachgeordnete Organe und Ämter richten, mithin nur verwaltungsinterne Wirkungen haben. Der Wortlaut des § 13 V n-w LPlG, wonach die Pläne Richtlinie für "behördliche " Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen sein sollen, deutet darauf hin, daß hier der Begriff "Richtlinie" in dem herkömmlichen Sinn einer verwaltungsinternen Anordnung verwandt wird. Das bedeutet wiederum, die Gemeinden als mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattete und insoweit außerhalb der Verwaltungshierarchie stehende Gebietskörperschaften sind gar nicht Adressaten dieser Norm.[4)]

§ 15 n-w LPlG, der sich speziell an die Gemeinden als die Träger der Bauleitplanung wendet, bestätigt diese Deutung.

Es wäre widersinnig, wenn der Gesetzgeber zweimal und möglicherweise in unterschiedlicher Weise die Rechtswirkungen der Gebietsentwicklungspläne für die Bauleitpläne regeln wollte.

---

1) vgl. hierzu Weidemann aaO S.148
2) vgl. BVerwG 10, 14
3) vgl. Stich, JuS 1964, 340
4) so auch Willing, BBauBl 1963, 486

Der Wortlaut des § 15 I n-w LPlG gab in der Literatur[1] wiederholt Anlaß zu der Frage, ob diese Norm nicht gegen Bundesrecht verstoße. Sie sieht vor, die Gemeinden "sollen" sich bei der Bauleitplanung nach dem Landesentwicklungsprogramm, den Landesentwicklungsplänen und den Gebietsentwicklungsplänen richten, während die Anpassungspflicht des § 1 III BBauG eindeutig zwingenden Charakter hat.[2]
Falls § 15 I n-w LPlG als echte Sollvorschrift anzusehen sei, so wurde argumentiert, stände sie im Gegensatz zu den Mußvorschriften des § 5 IV ROG und § 1 III BBauG, da sie in unzulässiger Weise eine weitaus geringere Bindungswirkung als die vorgenannten Vorschriften normiere.[3]

Dieses Ergebnis ließe sich jedoch vermeiden, wenn man § 15 n-w LPlG den § 1 III BBauG und § 5 IV ROG konform auslege und ihm trotz des Wortlautes zwingenden Charakter zuerkenne[4] oder aber in eine bloße Verfahrensvorschrift umdeute[5], die in Verbindung mit den folgenden Absätzen ein mehrstufiges Verfahren zur Abstimmung der planerischen Vorstellungen von Trägern der Landesplanung und denen der Bauleitplanung regele.[6]

All diesen Meinungen liegt ein gemeinsamer Fehler zugrunde, der sie zwingt, die Vereinbarkeit des § 15 I n-w LPlG mit höherrangigem Recht über verfassungskonforme Auslegung oder Umdeutung zu erreichen.

---

1) Die Streitfrage entzündete sich am § 18 I des n-w LPlG von 1962. Der Wortlaut des § 15 I n-w LPlG von 1972 stimmt aber insoweit mit dem der alten Vorschrift überein, so daß diese Meinungen noch heute aktuell sind.
2) vgl. Köhnen aaO S.119
3) vgl. Klein aaO S.40; Weidemann aaO S.148
4) so Köhnen aaO S.119
5) so Weidemann aaO S.150
6) Klein aaO S.41; Schultze aaO S.29; Weidemann aaO S.150

Sie sehen in § 15 I n-w LPlG eine Vollzugsvorschrift zu § 1 III BBauG[1]. Das ist sie keinesfalls. Darauf deutet schon der Wortlaut der Vorschrift, die in Absatz I lediglich von Landesentwicklungsprogramm, Landes- und Gebietsentwicklungsplänen spricht, Ziele der Raumordnung und Landesplanung dagegen nicht erwähnt.
Da die Pläne, wie schon des öfteren dargelegt, nicht nur Ziele enthalten, sondern auch andere Planinhalte, die keine Anpassungspflicht begründen wollen, , das in § 15 I n-w LPlG erwähnte Landesentwicklungsprogramm generell kein geeigneter Fundort von die Gemeinden bindenden Zielen ist, ist die Formulierung des § 15 I n-w LPlG als Sollvorschrift die einzig rechtlich mögliche gewesen. Eine strikte Formulierung in Form einer Mußvorschrift hätte im Widerspruch zum Bundesrecht gestanden, denn der Landesgesetzgeber hätte in diesem Fall dem gesamten Planinhalt der in § 15 I n-w LPlG aufgeführten Pläne und des Landesentwicklungsprogramms die Bindungswirkung verliehen, die der Bundesgesetzgeber den Zielen der Raumordnung und Landesplanung zugedacht hatte. Ebenso wie es dem Landesgesetzgeber verwehrt ist, den Zielen eine geringere als in § 1 III BBauG und § 5 IV ROG normierte Bindungswirkung zu verleihen, ist es ihm untersagt, Planinhalten, die keine Ziele sind, die den Zielen vorbehaltene Bindungswirkung zuzuerkennen.
Dies führt zu dem Schluß, § 15 I n-w LPlG wollte gar nicht die Rechtswirkungen der Ziele regeln, so daß gegen diese Norm keine Bedenken aus § 1 III BBauG hergeleitet werden können.

1) Klein aaO S.40; Köhnen aaO S.118; Schultze aaO S.28; Weidemann aaO S.148

In Wahrheit setzt sie die Verbindlichkeit der Ziele voraus, wie aus Abs II zu ersehen ist, der ausdrücklich auf die Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele hinweist.
Man kann § 15 I n-w LPlG zweierlei Bedeutung beimessen. Zum einen läßt er sich als eine Aufforderung an die gemeindlichen Planungsträger verstehen, alle Planinhalte - also nicht nur die Ziele - bei der Planungsarbeit zur Kenntnis zu nehmen und möglichst danach zu handeln, ohne daß aus dieser Vorschrift diesbezügliche Rechtspflichten erwachsen.
§ 15 I n-w LPlG läßt sich aber auch als eine rechtlich irrelevante Einleitung für die weiteren das Anpassungsverfahren regelnden Absätze deuten.

Diesen folgenden Absätzen II-VII des § 15 n-w LPlG soll sich im folgenden zugewandt werden.

Wie in den anderen bisher untersuchten Landesplanungsgesetzen hat auch nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz die Gemeinde vor der Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes unter Angabe der allgemeinen Planungsabsichten anzufragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen.[1] Während dort die staatlichen Planungsbehörden für die Bekanntgabe der Ziele zuständig sind, sind es nach nordrhein-westfälischem Recht die betreffenden Landesplanungsgemeinschaften und hier insbesondere die von ihnen am Sitz der Bezirksregierungen eingerichteten Bezirksplanungsstellen.[2]

Diesen obliegt es, die Planungsabsichten der Gemeinden auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen zu überprüfen. Lassen sie der betreffenden Gemeinde

---

1) vgl. § 15 II n-w LPlG
2) vgl. § 15 II iVm § 5 VIII n-w LPlG.
Die Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk nimmt zugleich die Aufgaben einer Bezirksplanungsstelle wahr.

nicht innerhalb eines Monats einen Bescheid über ihre Prüfung zukommen, kann diese davon ausgehen, daß landesplanerische Bedenken nicht erhoben werden.[1)]

Die Bezirksplanungsstelle kann, soweit sie es für erforderlich hält, die Planungsabsichten der Gemeinde mit ihr erörtern. Kommt in einem wiederholten Erörterungstermin ein Einvernehmen über den Entwurf des Bauleitplanes nicht zustande, so befindet die Landesplanungsgemeinschaft über die nicht ausgeräumten Bedenken. Dabei kann sie die Feststellung treffen, der Entwurf des Bauleitplanes sei den Zielen nicht angepaßt. Hiervon hat sie der Landesplanungsbehörde zu berichten, wobei der Gemeinde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.[2)]

Die Landesplanungsbehörde entscheidet im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern über diese von der Landesplanungsgemeinschaft getroffene Feststellung und teilt ihre Entscheidung der für die Genehmigung des Bauleitplanes zuständigen höheren Verwaltungsbehörde mit.[3)]

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob die höhere Verwaltungsbehörde an die Entscheidung der Landesplanungsbehörde gebunden ist oder ob ihr abweichend von der Festellung dieser Behörde die freie Entscheidung darüber verbleibt, ob ein Bauleitplan an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepaßt ist oder nicht.

Teilweise[4)] wird die Ansicht vertreten, der Regierungspräsident sei im Rahmen des Genehmigungsverfahrens an die Entscheidung der Landesplanungsbehörde gebunden.

---

1) vgl. § 15 III n-w LPlG
2) vgl. § 15 IV u. V n-w LPlG
3) vgl. § 15 VI n-w LPlG
4) so Hohberg, Landesplanung S.134; Willing, BBauBl 1963, 486

Für diese Ansicht spricht die in § 15 n-w LPlG getroffene Regelung des Anpassungsverfahrens, das mehrfach gestaffelte Verhandlungen und Einigungsversuche vorsieht, um auf diese Weise möglichst sachgerecht unter Einschaltung kompetenter landesplanerischer Stellen und vor allem im Einklang mit den betroffenen Gemeinden die Abstimmung der Bauleitpläne mit den landesplanerischen Erfordernissen sicherzustellen. Es wäre höchst unbefriedigend, wenn das auf diesem mühevollen Weg gewonnene Ergebnis lediglich unverbindliche Entscheidungshilfe wäre, mithin also keinerlei verpflichtende Kraft für die Genehmigungsbehörde besäße.

Bedenken gegen die obige Ansicht ergeben sich aber aus folgendem: Ob und wieweit die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt sind, ist im Rahmen des Genehmigungsverfahrens vom Regierungspräsidenten zu prüfen.[1)]

Wäre er nach § 15 n-w LPlG an die Feststellung der Landesplanungsbehörde gebunden, entzöge diese Norm ihm die Prüfungszuständigkeit bezüglich der Vereinbarkeit der Bauleitpläne mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung und übertrüge sie den Landesplanungsgemeinschaften und der Landesplanungsbehörde.

§ 15 n-w LPlG würde also insoweit die bundesrechtliche Zuständigkeitsordnung für das Genehmigungsverfahren ändern.

Da die Zuständigkeitsordnung zwingendes Recht ist, wäre dies unzulässig.[2)] § 15 n-w LPlG verstieße also gegen höherrangiges Bundesrecht und wäre gem. Art 31 GG nichtig.

---

1) vgl. §§ 6 I, 11 BBauG
2) vgl. hierzu Hohberg aaO S.134

Hieraus folgt, daß die Feststellungen der Landesplanungsbehörde im Rahmen von § 15 VI n-w LPlG für den Regierungspräsidenten keine bindende Wirkung haben können. Vielmehr bleibt ihm die freie Entscheidung, welche Folgerungen er aus ihnen im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren für die Bauleitpläne ziehen will.[1)]

Als letzte Vorschrift, die die Anpassungspflicht der gemeindlichen Bauleitplanung regelt, sei § 16 n-w LPlG erwähnt. Hiernach kann die Landesregierung verlangen, daß die Gemeinden ihre genehmigten Bauleitpläne an die Ziele anpassen.

Mit dieser Regelung greift der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in den wissenschaftlichen Streit über die Frage ein, ob bereits bestehende Bauleitpläne nachträglich aufgestellten landesplanerischen Plänen angepaßt werden müssen und entscheidet sich für die herrschende Meinung.[2)]

5.3.4. Rheinland-Pfalz

Die Anpassungspflicht der Gemeinden an die Ziele ist im rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz nicht ausdrücklich geregelt, sondern ergibt sich aus dem Zusammenhang der einschlägigen Vorschriften.
Die Rechtswirkung der Regionalpläne ergibt sich aus §§ 13 I 6 iVm 12 II rh-pf LPlG, wonach der verbindliche Regionalplan bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen - also auch der Bauleitplanung - "zugrunde zu legen" ist.

---

1) Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG § 1 Rdnr 20; Weidemann aaO S.150 Fußn.502
2) vgl. S.63

Die Wahl dieses wenig aussagekräftigen Begriffes "zugrunde legen" wird verständlich, wenn man bedenkt, daß die Pläne[1] neben Zielen i.S. von § 1 III BBauG auch andere Planinhalte haben, an die die Bauleitpläne nicht anzupassen sind. "Zugrunde legen" ist eine so neutrale Formulierung, daß sie sowohl Anpassungspflichten als auch das Zurkenntnisnehmen unverbindlicher Äußerungen und Empfehlungen umfassen kann.[2]
Des weiteren ist eine Unterrichtungspflicht für den Fall vorgesehen, daß ein Planungsträger von dem verbindlichen Regionalplan abweichen will.[3]

Diese Norm scheint im Gegensatz zu der strikten Anpassungspflicht in § 1 III BBauG zu stehen. Der Widerspruch löst sich aber auf, wenn man sich vor Augen hält, daß die Planungsträger nur an die Ziele gebunden sind, nicht dagegen an die übrigen Planinhalte. Von ihnen können sie daher nach Belieben abweichen. Da auch der Landesgesetzgeber an höherrangiges Recht gebunden ist, war es ihm verwehrt, die Rechtswirkungen der Ziele in anderer Weise zu regeln, als es in § 1 III BBauG und § 5 IV ROG geschehen ist. Lediglich die vom Bundesgesetzgeber nicht geregelten Materien unterstanden seiner Disposition.
Bei einer im Einklang mit höherrangigem Recht stehenden Interpretation bleibt daher nur der Schluß, daß § 12 V rh-pf LPlG gar nicht die Ziele betrifft. Er normiert lediglich Auskunftspflichten, falls die Planungsträger beabsichtigen, von den keine Anpassungspflichten begründenden Planinhalten abzuweichen.

---

1) vgl. § 9 I rh-pf LPlG
2) a.A. Schultze aaO S.25, der "zugrunde legen" i.S. von "anpassen" versteht.
3) vgl. § 13 I,6 iVm § 11 V rh-pf LPlG

Diese Deutung bestätigt der Wortlaut dieser Norm, die von "Wollen" spricht. Dieser Begriff wird in der Gesetzessprache sinnvollerweise nur dann gewählt, wenn dem Adressaten der Norm überhaupt die Rechtsmacht gegeben ist, die entsprechende Handlung vorzunehmen. Da die Planungsträger von den Zielen nicht abweichen können[1], wohl aber von den übrigen Planinhalten, betrifft § 12 V rh-pf LPlG nur letztere.

Auch § 20 I rh-pf LPlG, der die Bekanntmachung der die kommunalen Planungsträger bindenden Ziele in einer landesplanerischen Stellungnahme[2] vorsieht, regelt nicht ausdrücklich die Anpassungspflicht der Gemeinden an die Ziele. Er setzt sie vielmehr voraus. Gleiches gilt für § 24 rh-pf LPlG, der die Pflicht des Landes normiert, den Gemeinden Ersatz zu leisten, wenn sie auf Grund der Ziele einen bereits in Kraft getretenen Bebauungsplan ändern müssen.

Eine erneute Normierung der Anpassungspflicht in einem Landesplanungsgesetz ist auch gar nicht erforderlich, da diese bundeseinheitlich in § 1 III BBauG und § 5 IV ROG geschehen ist.[3] Der Landesgesetzgeber hat aber den ihm verbleibenden Bereich unter Beachtung der auch ihn bindenden Normen zu regeln. Das ist im rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz zweifellos geschehen.

---

1) vgl. § 1 III BBauG und die Ausführungen S.62

2) Für die landesplanerische Stellungnahme gelten sinngemäß die Ausführungen zum s-h Bekanntmachungsverfahren und zum Landesplanerischen Rahmenprogramm nach nds Recht (vgl. S.67,68f)

3) Klein aaO S.40

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß alle vier Landesplanungsgesetze in Übereinstimmung mit § 1 III BBauG und § 5 IV ROG die Anpassungspflicht der gemeindlichen Bauleitplanung an die Ziele vorsehen. Im einzelnen gehen sie hierbei verschiedene Wege. Teils übernehmen sie den Wortlaut des § 1 III BBauG (so in Nds), teils führen sie eine Reihe von Einzelpflichten auf (so in S-H), oder sie verzichten ganz auf eine ausdrückliche Normierung der Anpassungspflichten, wobei aber der Zusammenhang der das Anpassungsverfahren näher regelnden Normen eindeutig auf § 1 III BBauG hinweist (so in Rh-Pf).

6. Die Planinhalte der Regionalpläne

Im folgenden soll dargestellt werden, welche Planfestsetzungen die Regionalpläne im einzelnen treffen. Herangezogen werden auch die Gebietsentwicklungspläne nach nordrhein-westfälischem Recht, die zwar keine Regionalpläne im technischen Sinn sind[1], deren Festlegungen aber ähnlich bestimmt und räumlich konkret sind wie die der eigentlichen Regionalpläne. Ebenfalls werden "Landesplanerische Rahmenprogramme"[2] benutzt. Sie sind zwar keine originären Fundstellen für landesplanerische Festsetzungen, haben diese aber zu verdeutlichen, so daß ihnen ein besonders hoher exemplarischer Wert zukommt.[3]
Es versteht sich von selbst, daß nur einige Planinhalte dargestellt werden können. So sind im Rahmen dieser Arbeit nur die Festlegungen interessant, die für die gemeindliche Bauleitplanung Bedeutung erlangen können. Neben der Information sollen diese ausgewählten Planinhalte als Veranschaulichung für die später zu beantwortende Frage dienen: Wie konkret dürfen - aber auch müssen - die landesplanerischen Festlegungen sein, damit sie ihre übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Aufgabe erfüllen können, ohne in unzulässiger Weise die Planungshoheit der Kommunen auszuhöhlen.

6.1. Orte mit zentraler Bedeutung

Nach § 5 II, S.1 iVm § 2 I Nr.3 ROG ist in den Raumordnungsplänen ein Netz von Orten mit zentralörtlicher Bedeutung auszuweisen. In diesen Zentralen Orten sollen sich möglichst alle kulturellen

1) vgl. oben S. 21
2) vgl. § 17 I NROG
3) vgl. Schultze aaO S.16

und wirtschaftlichen Versorgungseinrichtungen konzentrieren, deren sich die Umlandbewohner zur Erfüllung ihrer Lebensansprüche bedienen müssen.[1]

Je nach Art und Umfang solcher zentralörtlichen Einrichtungen und deren Kapazitätsreserve[2] werden die Zentralen Orte in mehrere Stufen eingeteilt.

Schleswig-Holstein kennt Ober-, Mittel- und Unterzentren sowie ländliche Zentralorte[3], Niedersachsen dagegen nur drei Zentralitätsstufen: Ober-, Mittel- und Grundzentren.[4]

Rheinland-Pfalz unterteilt seine Zentralen Orte in vier Kategorien: Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren.[5]

In Nordrhein-Westfalen sind die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung je nach der Einwohnerzahl ihres Versorgungsbereiches untergliedert. Die Zentralen Orte werden hierbei unterteilt in solche mit einem Versorgungsbereich

von 5 000 - 10 000
10 000 - 20 000
20 000 - 50 000
mehr als 50 000 Einwohnern.[6]

Darüber hinaus werden städtische Verflechtungsbereiche ausgewiesen, die 50 000 und mehr Einwohner haben oder in absehbarer Zeit haben werden

---

1) Klöpper, HWB d RF u RO Sp.3850
2) Der verbleibende Teil der Gesamtkapazität nach Deckung des Eigenbedarfs des Zentralen Ortes
3) vgl. § 9 s-h Landesentwicklungsgrundsätzegesetz
4) vgl. Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen V S.10
5) vgl. Regionalplan "Südpfalz" Kap.313
6) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I von N-W Zif.4

und zentralörtliche Bedeutung für einen über ihre Grenzen hinausgehenden Versorgungsbereich besitzen.[1)]

Des weiteren wird festgelegt, alle Einrichtungen, die ihrer Natur nach nicht linien- und flächenhaft oder besonders standortgebunden sind, seien in Zentren zusammenzufassen. Es wird verlangt, bestimmte Zentrale Orte seien grundsätzlich mit allen zentralen Einrichtungen ihrer Stufe optimal auszustatten. Eine Vollausstattung anderer Zentren sei dagegen nicht erforderlich. Jedoch sollen sich die benachbarten Zentren innerhalb des zusammenhängenden Siedlungsgebietes ergänzen.[2)]

Im Landesraumordnungsplan wird in der Regel abstrakt für die jeweilige Zentralitätsstufe festgelegt, über welche zentralen Einrichtungen die Zentralen Orte verfügen sollen.[3)]

6.2. Bevölkerungszielzahlen

Regionalpläne geben die für ein bestimmtes Jahr erwarteten Einwohnerzahlen für das gesamte Planungsgebiet an und stellen daneben die Aufnahmefähigkeit des entsprechenden Raumes.[4)] Teilweise begnügen sie sich mit der Ausweisung der erwarteten Wanderungsgewinne bis zu einem bestimmten Jahr.[5)]

Die rheinland-pfälzischen Regionalpläne gliedern den erwarteten Bevölkerungszuwachs nach den Mittelbereichen der Region.[6)]

---

1) vgl. Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsplan I von N-W Zif.4
2) vgl. zu allem Verbandsplan "Kieler Umland" 5.7
3) vgl. Landesraumordnungsplan S-H V,11-14
4) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.23
5) Verbandsplan "Kieler Umland" 3.4
6) Regionalplan "Südpfalz" Kap 312

Entscheidende Bedeutung für die örtliche Bauleitplanung haben aber erst die speziell die Gemeinden betreffenden Bevölkerungszielzahlen. Die Pläne beschränken sich teilweise darauf, die für ein bestimmtes Jahr zu erwartende Einwohnerzahl mitzuteilen[1], teilweise fordern sie die Gemeinden aber auch auf, ihre Ansiedlungspolitik auf die bis zum Jahre x zu erreichende Einwohnerzahl einzurichten.[2] Der Verbandsplan "Kieler Umland" enthält Einwohnerrichtwerte für Kieler Stadtteile.[3] Es gibt Regionalpläne, die sich auf die Bevölkerungszielzahlen für die zentralen Orte sowie deren Nahbereiche beschränken, für die sonstigen Gemeinden eines Nahbereiches den langfristigen Entwicklungstrend dagegen nur grob angeben. Es wird hierbei unterschieden zwischen Zunahmegemeinde, Abnahmegemeinde und Stagnationsgemeinde.[4]

Eine ähnliche Einteilung hinsichtlich der anzustrebenden Gemeindegröße findet sich im Verbandsplan für den Großraum Hannover: Er unterscheidet

Gemeinden mit Siedlungsschwerpunkten
Gemeinden mit begrenzter Entwicklung
Gemeinden mit Eigenentwicklung
Gemeinden ohne Entwicklung.[5]

---

1) Landesplanerisches Rahmenprogramm für Markoldendorf B.2
2) Landesplanerisches Rahmenprogramm für Dassel B.3
3) Verbandsplan "Kieler Umland" 3.5
4) Regionalplan "Nahe" Kap 313,3 Vorbem 2
5) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" V/6.2

6.3. Siedlungsbereiche

Einen breiten Raum nimmt in den Regionalplänen die Ausweisung von Siedlungsbereichen ein.

6.3.1. Wohnsiedlungsbereiche

Sämtliche Regionalpläne weisen Wohnsiedlungsbereiche aus.[1] Teilweise wird näher festgelegt, wo wieviel Wohneinheiten zu planen sind. So bestimmt bspw. der Entwurf des Verbandsplanes "Großraum Hannover", für die Gemeinde Ronnenberg seien 1000 Wohneinheiten vorzusehen, wovon 200 zur Neuordnung des Ortskernes Empelde und 800 für besondere Entwicklungsaufgaben im Ortsteil Ronnenberg im Einzugsbereich der Nahschnellverkehrsstation gedacht sind.[2] Einige Regionalpläne sehen vor, neue Wohngebiete sollen so geplant werden, daß sie durch öffentliche Schienenverkehrsmittel erschlossen werden können.[3] Des weiteren wird festgelegt, die Wohngebiete seien abzurunden[4], bandartige Entwicklung sowie die Zersiedlung der freien Fläche seien zu verhindern[5].

Die Regionalpläne schreiben des weiteren vor, bei der Bauleitplanung seien im Wohnsiedlungsbereich Wohnungsbauflächen oder gemischte Bauflächen gem. § 1 I BNVO und in Wohnsiedlungsbereichen mit besonderen Funktionen Sonderbauflächen nichtindustriellen Charakters gem. § 1 I ggf. auch Kerngebiete gem. § 7 BNVO darzustellen.[6]

---

1) vgl. statt aller Verbandsplan "Kieler Umland" 6.1
2) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" V/10 2.3
3) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.66
4) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.102
5) Regionalplan "Nahe" Kap. 351
6) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.15

In bestimmten Bereichen solle ein überdurchschnittlicher Anteil von Flachbauten ausgewiesen werden.[1] Woanders sei wiederum eine größere Baudichte anzustreben[2] bzw. schwerpunktmäßig Geschoßwohnungsbau vorzusehen.[3]
In den Wohnsiedlungsbereichen, die an vorhandene oder geplante Verkehrsbänder angrenzen, sind baulich nicht nutzbare Zwischen zonen ausgewiesen die ggf. aus Gründen des Lärmschutzes in der Bauleitplanung vorzusehen seien.[4] Außerdem wird gefordert, daß beim weiteren Ausbau der Zentralen Orte Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen seien, wie z.B.

- Schaffung leistungsfähiger Ortskerne mit günstigen, einander sinnvoll zugeordneten Standorten für die öffentlichen und privaten zentralen Einrichtungen
- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse auch für den ruhenden Verkehr insbes. Ausbau der Geschäftsstraßen, Schaffung von Gehwegen bzw. Fußgängerbereichen
- Schaffung attraktiver Wohnmöglichkeiten
- Umsetzung störender und in ihrer Entwicklungsmöglichkeit eingeengter Gewerbe- und Landwirtschaftsbetriebe.[5]

Die Regionalpläne sehen aber auch Bereiche vor, in denen keine Wohnsiedlungen geplant werden dürfen, ohne daß positiv die Zweckbestimmung dieser Räume festgelegt würde. So heißt es bspw., die Rheinniederungen seien möglichst von weiteren

1) Verbandsplan "Kieler Umland" 6.2.
2) Regionalplan "Mittelrhein" Kap.351
3) Verbandsplan "Kieler Umland" 6.2 (1)
4) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.15
5) Regionalplan "Südpfalz" Kap 351

Wohnsiedlungen freizuhalten.[1] Es wird bestimmt, in Gemeinden, für die der Verbandsplan keine Entwicklung vorsähe, solle Bauland für Wohnungen nicht festgesetzt werden.[2]

In diesem Zusammenhang sei noch erwähnt, daß Siedlungsbereiche, die auf benachbarte Gemeinden übergreifen, für die betreffenden Gemeinden die Pflicht zur gemeinsamen Bauleitplanung begründen können.[3]

6.3.2. Gewerbe- und Industriesiedlungsbereiche

Sämtliche Regionalpläne weisen Bereiche aus, die der Industrie- und Gewerbeansiedlung dienen sollen. Sie gehen hierbei vor allem zwei Wege. Entweder werden Räume für die gewerbliche Wirtschaft ausgewiesen[4] oder aber gewerbliche Entwicklungsorte[5] bzw. Industrie- und Gewerbeschwerpunkte festgesetzt.[6]
Der Grad räumlicher Konkretheit ist bei den Plänen recht unterschiedlich. Teilweise begnügen sie sich mit der Ausweisung recht großzügig dimensionierter Gewerbesiedlungsbereiche, teilweise treffen sie ziemlich konkrete Festlegungen.
So wird bestimmt, die gewerblichen Bauflächen müssen zwischen einem näher beschriebenen Leitungsband und einer geplanten Bundesstraße liegen[7] bzw. östlich der B 9 und in nördlicher

---

1) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.86
2) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" V/6 2.12
3) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" V/6 2.11
4) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" IV/1
5) Regionalplan "Mittelrhein" Kap 343
6) Regionalplan "Südpfalz" Kap 322
7) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.27

Verlängerung des erweiterten Industrie- und Hafengebietes XY.[1] Teilweise wird die Größe der Gewerbefläche festgelegt[2], ja sogar vorgeschrieben, welche Arbeitsplatzdichte bei der Planung zu veranschlagen sei.[3]

Des weiteren wird bestimmt, bei der Bauleitplanung sollen in bestimmten Gewerbe- und Industriesiedlungsbereichen gewerbliche Bauflächen gem. § 1 I BNVO und in solchen mit besonderer Funktion gewerbliche Bauflächen besonderer Art und Sondergebiete gem. § 11 BNVO mit industriellem Charakter dargestellt werden.[4]
In den Plänen wird bestimmt, das Gebiet XY sei für die Ansiedlung von Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben ohne luftverunreinigende Emissionen zu nutzen, andere Bereiche seien wiederum solchen Betrieben vorbehalten, die auf einen Gleisanschluß nicht angewiesen sind.[5]
Ebenso findet sich die Verpflichtung, schmutzwasserintensive Betriebe nur im Einzugsbereich leistungsfähiger Sammler des XY Systems anzusiedeln.[6]
Darüber hinaus legen die Pläne fest, daß in bestimmten Gebieten, wo Schwerindustrie vorherrscht, die Ansiedlung kleiner und mittlerer Betriebe

---

1) Regionalplan "Südpfalz" Kap 322
2) Landesplanerisches Rahmenprogramm für Markoldendorf S.2
3) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.27
4) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.16
5) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.27
6) Verbandsplan "Kieler Umland" 4.1

der Verarbeitungsindustrie anzustreben sei[1], in anderen wiederum sollen nur größere, nicht erheblich belästigende Betriebe mit Anschluß an eine Hafenbahn angesiedelt werden.[2]
Die Pläne sehen vor, bestimmte Flächen sollen vorzugsweise den schon ansässigen Betrieben angeboten werden[3], andere dagegen seien für von außen Zuziehende gedacht.[4]
In näher bestimmten, vorwiegend landwirtschaftlichen Bereichen sollen Gewerbebetriebe nur insoweit angesiedelt werden, als sie als Erwerbsgrundlage der Bevölkerung des umliegenden Bereiches unumgänglich seien.[5]
Schließlich wird gefordert, die Flächennutzung näher bestimmter Gebiete langfristig zu ordnen, da hier viele Gewerbebetriebe vorhanden seien, die die Funktionen dieser Gebiete als Freizone für Erholung, Wasserwirtschaft und Landschaftsschutz beeinträchtigen.[6]

6.3.3. Landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Bereiche

Vorranggebiete der Land- und Forstwirtschaft werden in allen Regionalplänen ausgewiesen. Landwirtschaftlich besonders geeignete Räume

---

1) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.81
2) Verbandsplan "Kieler Umland" 4.1
3) Regionalplan "Mittelrhein" Kap. 343
4) Landesplanerisches Rahmenprogramm für Markoldendorf S.2
5) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.92
6) Teilgebietsentwicklungsplan La Pla Gem Rheinland "Mönchengladbach" S.26

seien von Nutzungen freizuhalten, die die Landwirtschaft nachhaltig beeinträchtigen[1], bzw. nur dann für andere Nutzungsarten in Anspruch zu nehmen, wenn die Abwägung der Raumordnungsgrundsätze ergäbe, daß die Verwirklichung eines bestimmten Projektes vorrangig sei und nach der besonderen Zweckbestimmung dieses Projektes nicht oder nur teilweise auf andere Flächen ausgewichen werden könne.[2]
Es werden Gebiete ausgewiesen, in denen Weidewirtschaft[3] bzw. Beregnungsflächen für Obst-, Gemüse- und Frühkartoffelbau angestrebt werden sollten.[4]

Der Obst- und Gemüsebau sollte unter Berücksichtigung der Vermarktungseinrichtungen noch mehr schwerpunktmäßig ausgebaut werden; bei der Standortwahl für neue Vermarktungseinrichtungen sollte von den Zentralen Orten sowie den jeweiligen Erzeugerschwerpunkten ausgegangen werden.[5]

Bei der Ausweisung neuer Gehöftstandorte am Ortsrande sei auf eine sinnvolle Zuordnung zu den Gewerbe- und Wohnungsbaugebieten zu achten; eine Entlastung der Ortskerne von landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben sei anzustreben.[6]
Es seien Möglichkeiten für nebenberufliche Bewirtschaftung in den Industriezonen entlang der Rheinachse und in den Fremdenverkehrsgebieten offenzuhalten.[7]

---

1) Verbandsplan "Großraum Hannover" IV/3 c 2
2) Regionalplan "Nahe" Kap. 321
3) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 341
4) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 341
5) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 341
6) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 341
7) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 321

Bei zeitlich begrenzten Eingriffen in land- und forstwirtschaftliche Flächen sei eine Rekultivierung sicherzustellen.[1] In bestimmten Gebieten, in denen ein großer Anteil landwirtschaftlicher Grenzertragsböden bestehe, könne eine Aufforstung dieser Flächen befürwortet werden, soweit nicht das Landschaftsbild beeinträchtigt werde.[2] In einem anderen Regionalplan wird wiederum festgelegt, die Aufforstung von Wiesentälern sei abzulehnen, bereits mit Fichten bestockte Tallagen sollten nach der Nutzung wieder in Wiesen umgewandelt werden.[3] Die Umwandlung von Laubholz- in Nadelholzwaldungen sollte im Hinblick auf die Erholungsfunktion so weit wie möglich vermieden werden.[4] Gefordert wird eine Umwandlung von Niederwald in Hochwald sowie eine Vergrößerung des Waldbestandes dort, wo er Schutzwaldfunktionen ausübe sowie zur Erhaltung eines abwechslungsreichen Landschaftsbildes und eines günstigen Wasserhaushaltes beitrüge.[5] Teilweise wird sogar vorgeschrieben, welche Gebiete mit welchen Baumbeständen aufgeforstet werden sollen.[6]
In der Nähe größerer Orte solle im Rahmen der Bauleitplanung darauf geachtet werden, daß ausreichend große Erholungswälder für die Bevölkerung zur Verfügung stünden.[7]

---

1) Gebietsentwicklungsplan SVR S.60
2) Regionalplan "Mittelrhein" Kap. 341
3) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 342
4) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 342
5) Regionalplan "Mittelrhein" Kap. 342
6) vgl. Regionalplan "Mittelrhein" Kap. 342
7) Regionalplan "Nahe" Kap. 342

Dies erweckt den Eindruck, als sei den Planungsgemeinschaften bei ihrer Arbeit ziemlich freie Hand gelassen. Bei näherem Hinsehen entdeckt man aber, daß der Staat sich starke Mitwirkungsrechte vorbehalten hat. Schon bei der Erstellung der Satzung sind die Mitglieder nicht frei. Sie haben sich vielmehr nach einer Mustersatzung zu richten, die von der obersten Landesplanungsbehörde in Zusammenarbeit mit anderen Stellen aufgestellt wird.[1)]

Sodann haben sie sich bei ihrer Planungsarbeit an Regelungen über das Verwaltungsverfahren bei der Regionalplanung und die Arbeitsweise bei der Aufstellung der Pläne zu halten, die die oberste Landesplanungsbehörde getroffen hat.[2)]

Im Genehmigungsverfahren prüft diese Behörde die Regionalpläne nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit, sondern darüber hinaus auf ihre Zweckmäßigkeit.[3)]

Nach alledem läßt sich nur noch bedingt von einer Selbstverwaltung in der Regionalplanung sprechen.

Es ist jedoch zu bedenken, daß die Regionalplanung der Sache nach Staatsaufgabe ist. Überträgt sie der Staat auf Selbstverwaltungskörperschaften, steht es ihm frei, den Umfang der Planungsbefugnisse und den Grad der Selbständigkeit festzulegen.

Entsprechend stark sind dann die staatlichen Vorbehaltsrechte bei der Regionalplanung durch regionale Planungsgemeinschaften.[4)]

---

1) vgl. § 16 V, 2 rh-pf LPlG
2) vgl. § 14 III rh-pf LPlG
3) vgl. § 13 I,4 rh-pf LPlG
4) Hohberg, Landesplanung S.70

Die Familienerholung sei durch Ausbau von Ferienunterkünften und Gaststätten, Pflege des Ortsbildes und der Landschaft, Erschließung der Gewässer und Wälder und durch Verbesserung der Verkehrsbeziehungen zu den benachbarten Fremdenverkehrsschwerpunkten zu fördern.[1]
In näher bestimmten Badeorten seien der Badestrand und die Landschaft zu pflegen, der Verkehr zu entflechten, seien die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse einwandfrei zu regeln und moderne Kureinrichtungen zur besseren Ausnutzung und Verlängerung der kurzen Saison zu fördern und zu schaffen.[2]
Näher bestimmte Räume für Erholung und Wassersport sollen in den Uferbereichen in einer Tiefe von etwa 100 m von Bebauung und sonstiger Bodennutzung freigehalten werden, die nicht der Allgemeinheit zugänglich ist und die nicht der Erschließung dieses Raumes, dem Wassersport, der Erholung oder der Fischerei dient.[3]

6.4. Natur- und Landschaftsschutz

Die aufgrund des Reichsnaturschutzgesetzes festgelegten Natur- und Landschaftsschutzgebiete sind in die meisten Regionalpläne nachrichtlich übernommen worden.[4] Baubereiche, Erholungsbereiche mit besonderer Ausstattung, Sporthäfen, Camping- und Parkplätze müßten von ihnen einen angemessenen Abstand einhalten.[5] Des weiteren wird bestimmt, daß Aufschüttungen, Abgrabungen, Gewinnung von Steinen, Erden sowie

---

1) Verbandsplan "Kieler Umland" 4.4.
2) Verbandsplan "Kieler Umland" 4.4.
3) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" VIII/2
4) vgl. etwa Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" VIII/1 Nr.5
5) Verbandsplan "Kieler Umland" 7.8

anderen Bodenschätzen und sonstige Vorhaben auf die Landschaft Rücksicht zu nehmen hätten und mit einer Rekultivierung verbunden werden müßten.[1)]
So sollen zwei näher bestimmte Kiesabbaustellen nach Möglichkeit betrieblich zusammengefaßt und gemeinsam einschließlich der angrenzenden Flächen gestaltet werden.[2)] Der Naturpark Pfälzerwald sei gemäß seiner Zweckbestimmung weiter auszustatten.[3)] Frostbannwälder seien zum Schutze der Weinberge anzulegen.[4)] In einem näher bestimmten Raum seien in angemessener Weise Räume der Stille zu erhalten.[5)] Bauvorhaben im Außenbereich seien landschaftlich einzugliedern.[6)]

6.5. Wasserwirtschaft

In einigen Regionalplänen werden Wasserschongebiete ausgewiesen.[7)] Diese seien von Nutzungen, die die Wasserreserven gefährden könnten, freizuhalten.
Es wird festgelegt, daß für alle künftig beizubehaltenden Brunnen und Quellen sowie für neue Anlagen Wasserschutzgebiete vorzusehen sind.[9)]

Innerhalb der Wasserschutzbereiche seien die Wasserschutzzonen I und II von jeglicher Bebauung freizuhalten.[10)] Die für die Wasser-

---

1) Verbandsplan "Kieler Umland" 7.2
2) Verbandsplan "Kieler Umland" 7.2
3) Regionalplan "Südpfalz" Kap.346
4) Regionalplan "Nahe" Kap.346
5) Regionalplan "Südpfalz" Kap.346
6) Regionalplan "Nahe" Kap.346
7) vgl. z.B. Regionalplan "Südpfalz" Kap.356
8) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 8.12 TZ 16
9) Regionalplan "Südpfalz" Kap.346
10) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 8.12 TZ 14

gewinnung aus dem Uferfiltrat des Rheins in Frage kommenden Uferbereiche seien vorsorglich vor anderweitiger Inanspruchnahme zu schützen.[1]
Bezüglich der Wasserversorgung wird vorgeschrieben, daß bestimmte, in der Karte näher dargestellte Baubereiche und Erholungsbereiche mit besonderer Ausstattung zentral mit Wasser zu versorgen seien.[2]

6.6. Abwasserbeseitigung

In den Regionalplänen wird teilweise gefordert, die Kanalisation solle in allen Gemeinden des Planungsgebietes auf einen Kanalisationsgrad von möglichst 100% gebracht werden, neue Kläranlagen seien möglichst als Gruppenkläranlagen zu bauen.[3]
Für die Unterbringung von Anlagen der Abwasserbehandlung seien geeignete Flächen freizuhalten.[4]
Alle Baubereiche sowie die benachbarten Erholungsgebiete, ausgenommen einige näher aufgeführte Gemeinden, seien an im Plan benannte Klärwerke anzuschließen.[5] Bevor Abwasser in Gewässer eingeleitet würde, sei es an näher bestimmten Standorten für (Gruppen-)Kläranlagen zu reinigen.[6]
Unbedingt erforderlich sei die Erstellung einer zentralen Entgiftungs- und Neutralisationsanlage in Idar-Oberstein, um vor allem Konzentrate und Halbkonzentrate aus diesem Raum gezielt einer Aufbereitung zuzuführen.[7]

---

1) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 8.12 TZ 15
2) Verbandsplan "Kieler Umland" 9.1
3) Regionalplan "Südpfalz" Kap.356
4) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.56
5) Verbandsplan "Kieler Umland" 9.4
6) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover"
7) Regionalplan "Nahe" Kap.356 /IX/1 Nr.3

6.7. Müllbeseitigung

Die Regionalpläne legen fest, welche Kriterien bei der Abfallbeseitigung zu beachten sind. So dürfen sich keine unzumutbaren Belästigungen für die Umgebung und keine nachteiligen Veränderungen des Grund- und Oberflächenwassers ergeben, Ablagerungen seien so weit wie möglich in das Landschaftsbild einzufügen[1], gefüllte oder aufgegebene Müllablagerungsflächen wieder in die Landschaft einzugliedern.[2]
Die Standortwahl von Abfallverbrennungs- und Kompostierungsanlagen sei auf Gewerbe- und Industrieflächen zu beschränken.[3] Ebenso seien künftig nur noch dort Lagerplätze für Autofriedhöfe zuzulassen.[4] Soweit die Lagerplätze im Rahmen dieser Gebiete an Ortseingängen eingerichtet seien oder würden, solle durch Auflagen sichergestellt werden, daß das Orts- und Landschaftsbild nicht verunstaltet wird.[5]

In der unmittelbaren Rheinzone zwischen Hochufer und Strombett sollte künftig auf die Einrichtung von Müllplätzen verzichtet werden.[6]

6.8. Immissionsschutz

Bezüglich des Immissionsschutzes finden sich in den Regionalplänen nur recht allgemein formulierte Ziele.

---

1) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.56
2) Verbandsplan "Kieler Umland" 9.5
3) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 8.13 TZ 28
4) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 357
5) Regionalplan "Südpfalz" Kap. 357
6) Regionalplan "Südpfalz Kap. 357

So sei bei den gewerblichen Schwerpunkten darauf zu achten, daß störende Gewerbeanlagen unter Berücksichtigung der vorherrschenden Windrichtung mit nötigem Abstand von den Wohnanlagen errichtet werden.[1)]

Aus Gründen der Umwelthygiene (Beschränkung der Emissionen) seien Großanlagen zur Abfallbeseitigung einzurichten[2)], solle innerhalb des Naturparks Pfälzerwald die Ansiedlung stark emittierender Industrien unterbleiben.[3)]

Werden neue anbaufreie Straßen gebaut bzw. Bauleitpläne auf bisher unbebaute Flächen in der Nachbarschaft vorhandener anbaufreier, dem öffentlichen Verkehr gewidmeter Straßen aufgestellt, geändert oder ergänzt, so sei durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß die als Toleranzgrenzen festgelegten Immissionsricht- bzw. -Grenzwerte der jeweils geltenden Vorschriften und Richtlinien nicht überschritten werden.[4)]

6.9. Bildungseinrichtungen

In den Regionalplänen sind die Hauptschulstandorte festgelegt.[5)] Teilweise wird bestimmt, daß die Sitzorte von Verbandsgemeinden soweit wie möglich als Hauptschulstandorte Berücksichtigung finden sollen.[6)]

---

1) Regionalplan "Nahe" Kap.357
2) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 8.13 TZ 29
3) Regionalplan "Südpfalz" Kap.357
4) Entwurf "Verbandsplan Großraum Hannover" XIII/1.2
5) Regionalplan "Südpfalz" Kap.353
6) Regionalplan "Nahe" Kap.353

Weiterführende Schulen seien, so bestimmen die Regionalpläne, regelmäßig in Zentralen Orten[1] bzw. in Siedlungsschwerpunkten[2] anzusiedeln. Die verschiedenen Schulformen sollen in Schulzentren innerhalb der Siedlungsschwerpunkte baulich zusammengefaßt werden.[3]

Die Oberzentren werden als Standorte für Hochschulen ausgewiesen.[4] Innerhalb der Oberzentren sollen die Hochschulen als größere städtebauliche Komplexe nicht ohne Beziehung zu schon vorhandenen städtischen Versorgungszentren, Wohngebieten, Verwaltungs-und Kulturzentren sowie Erholungs- und Sportstätten errichtet werden. Die Hochschuleinrichtungen müssen in oder unmittelbar an Siedlungsschwerpunkten liegen.[5]
Es wird sogar ein Gelände als günstigster Standort für eine zu gründende Hochschule ausgewählt und bestimmt, daß diese Fläche von anderweitigen Nutzungen, die die Realisierung dieses Vorhabens erschweren könnten, auszuschließen sei.[6]

6.10. Soziale und gesundheitliche Einrichtungen

Die Regionalpläne regeln recht eingehend, wo welche Sportanlagen zu errichten seien.
So sollte in jedem Kleinzentrum ein Sportplatz

---

1) Regionalplan "Südpfalz" Kap.353(3)
2) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 6.1 TZ 9
3) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 6.1 TZ 9
4) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" V/4 1.4
5) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 6.1 TZ 8
6) Regionalplan "Mittelrhein" Kap.353

mit Rundbahn geschaffen werden[1], der weitere Hallenbau schwerpunktmäßig auf die Hauptschulstandorte sowie auf das örtliche Vereinsleben ausgerichtet werden.[2]
Sportzentren, zu denen in der Regel eine Sportplatzanlage mit Hauptkampfbahn und Nebenplätzen, ein familiengerechtes Spiel- und Freizeitgelände, die Turn- oder Sporthalle sowie ein Hallenfreibad gehören, seien möglichst als parkartige öffentliche Freizeitanlagen anzulegen.[3]

Es wird gefordert, jeder Zentrale Ort sowie entwicklungsfähige Erholungsorte sollten langfristig über ein Freibad mit Wassererwärmungsanlage verfügen. Hallenbäder sollten in allen Mittelzentren und in Zentralen Orten mit Schulzentren errichtet werden.[4]
Für die gesundheitliche Versorgung soll in jedem Mittelbereich mindestens ein Akutkrankenhaus vorhanden sein, wobei im einzelnen noch festgelegt wird, welche Bettenzahlen für die verschiedenen Mittelbereiche anzustreben sind.[5]
Des weiteren wird bestimmt, in welchem Ort Altenheimplätze zu schaffen sind.[6]

6.11. Verkehr

Einen breiten Raum nimmt bei den den Verkehr betreffenden Festlegungen der öffentliche Nahverkehr ein.

---

1) Regionalplan "Südpfalz" Kap.352
2) Regionalplan "Südpfalz" Kap.352
3) Regionalplan "Nahe" Kap.352
4) Regionalplan "Südpfalz" Kap.352
5) Regionalplan "Südpfalz" Kap.352
6) Regionalplan "Südpfalz" Kap.352

So wird die Linienführung der schienengebundenen Verkehrsmittel genau festgelegt.[1] Die Stadtbahnstrecken sollten nach Möglichkeit oberirdisch geführt werden.[2] Die Straßenbahn sei möglichst auf abgetrennten Bahnkörpern zu führen.[3] Für den besonders verdichteten Omnibusverkehr seien ausreichende Verkehrsflächen vorzusehen.[4]

Es wird bestimmt, bis zur Aufstellung und allgemeinen Anerkennung eines integrierten Gesamtverkehrsplanes sollen näher bezeichnete Hauptstraßenbahnlinien voll funktionsfähig erhalten bleiben.[5]

Buslinien solle die Funktion von Zubringern zum Schnellbahnsystem und zu den Zentralen Orten zukommen sowie zur Ergänzung des Schnellbahnsystems dienen.[6]

An Strecken außerhalb bereits verdichteter oder noch zu verdichtender Siedlungsbereiche seien Einrichtungen für das Park and Ride-System an geeigneten Haltepunkten auszubauen.[7] Entwicklungen solcher Standorte zu Geschäftszentren auch geringerer Größenordnung sei entgegenzuwirken.[8] Aus den Baubereichen des Einzugsgebietes sollen attraktive Fußwege zügig zum Haltepunkt geführt werden.[9]

---

1) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" VII/4 B 2
2) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 5.13 TZ 29
3) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.46
4) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.46
5) Verbandsplan "Kieler Umland" 8.4
6) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" VII/8 E
7) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 5.12 TZ 21
8) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 5.12 TZ 21
9) Verbandsplan "Kieler Umland" 8.4

Als zweitwichtigste Gruppe der den Verkehr regelnden Ziele sind die Festsetzungen über das Straßennetz zu nennen. So wird beispielsweise das regionale Straßennetz genau festgelegt.[1] Es wird gefordert, die Straßen müßten in ihrer Ausbaucharakteristik grds. die Mehrspurigkeit, Kreuzungsfreiheit und Zufahrtskontrolle vorsehen.[2] Dem regionalen Straßennetz sei ein Sekundärstraßennetz zuzuordnen, das im Ballungskern zwischenörtliche Verbindungs- und Erschließungs- sowie Zubringerfunktion übernimmt und in der Ballungsrandzone und der ländlichen Zone notwendige regionale Netzergänzungen herstellt.[3] Dort, wo einzelne Straßenzüge geschlossene Siedlungsteile berühren bzw. durchschneiden, müsse ihr Ausbau einhergehen mit notwendigen städtebaulichen, den Umweltschutz einbeziehenden Sanierungsmaßnahmen, damit jeweils eine zügige Linienführung erreicht und das weitere Aufzehren der im Ballungskern schützenswerten Frei- und Grünräume vermieden werden kann.[4] Ein anderer Plan fordert, Straßen mit regionaler Bedeutung, die innerstädtische Bereiche und geschlossene Siedlungsgebiete durchschneiden, seien durch Umgehungsstraßen zu ersetzen oder in einer zweiten Ebene zu führen.[5]

---

1) Entwurf Verbandsplan "Großraum Hannover" VII/2 A.1
2) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 5.11 TZ 6
3) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 5.11 TZ 8
4) Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 5.11 TZ 7
5) Gebietsentwicklungsplan "SVR" S.47

7. Die Regionalpläne und das Planungsrecht der Gemeinde

Es ist offensichtlich, daß die Regionalpläne mit ihren oft sehr detaillierten Planfestsetzungen in erheblichem Maße in den kommunalen Aufgabenbereich hineinwirken. Dies kommt in dem schon mehrfach erwähnten § 1 III BBauG besonders deutlich zum Ausdruck.
Im folgenden sollen die Grenzen der landesplanerischen Einwirkungen auf die kommunale Bauleitplanung aufgespürt werden. Solche Grenzen müssen existieren, wie die Tatsache, daß das Bundesbaugesetz den Gemeinden die Planungshoheit über die Ortsplanung zugesprochen hat sowie die Existenz des Art 28 II GG, der den Gemeinden garantiert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, zeigen.
Zuerst gilt es, die Reichweite der in § 2 I BBauG normierten gemeindlichen Planungshoheit zu klären.
Sodann soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit diese gemeindliche Planungshoheit unter dem Schutz des Art 28 II GG steht.
Zum Schluß dieses Abschnittes ist danach zu fragen, welche Konsequenzen die gefundenen Ergebnisse für den Inhalt der Regionalpläne und die nähere Ausgestaltung der die Gemeinden bindenden Ziele haben.

7.1. Das Planungsrecht der Gemeinden nach dem Bundesbaugesetz

Es soll nun die Reichweite der in § 2 I BBauG normierten gemeindlichen Planungshoheit geklärt werden, um hieraus Rückschlüsse auf die Grenzen zu gewinnen, die das Bundesbaugesetz den Zielen

der Raumordnung und Landesplanung setzt.
§ 2 I BBauG gibt den Gemeinden das Recht, Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen, weist ihnen also die Planungshoheit zu.

Planungshoheit kann einmal bedeuten, daß das gesamte förmliche Planverfahren ausschließlich in den Händen der Gemeinde liegt, zum anderen aber auch ihre alleinige materielle Verantwortlichkeit für den Inhalt des Planes. Unzweifelhaft betrifft § 2 I BBauG das förmliche Planverfahren; d.h. alle Verfahrensakte mit Ausnahme der Genehmigung der Bauleitpläne sind Angelegenheiten der Gemeinde.[1)]
Zweifelhaft ist aber, ob diese Vorschrift auch die alleinige materielle Verantwortlichkeit der Gemeinden für die Bauleitung umfaßt.

Unter alleiniger materieller Verantwortung ist die Befugnis der Gemeinde zu verstehen, aus eigener Machtvollkommenheit zu entscheiden, ob und mit welchem Inhalt sie Bauleitplanung betreiben will.
Eine so weite Befugnis ist der Gemeinde in § 2 I BBauG jedoch nicht eingeräumt. Sie hat vielmehr die Pflicht, Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es erforderlich ist (vgl. § 2 I BBauG).
Ebenso schränkt § 1 III BBauG mit der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung die Planungshoheit der Gemeinden ein.

Einschränken deutet schon darauf hin, daß die Planungshoheit über § 1 III BBauG nicht aufgehoben werden darf. Fraglich ist jedoch, in welchem Maße das Bundesbaugesetz derartige Einschränkungen zuläßt.

---

1) vgl. Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG § 2 Rdnr 2

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Tatsache, daß die Ziele sich im Rahmen der Aufgabenstellung der Landesplanung halten müssen, nicht aber Materien des durch das Bundesbaugesetz den Gemeinden zugewiesenen Aufgabenbereiches regeln dürfen.
Vergleicht man aber die Aufgabenstellung von Landesplanung und Bauleitplanung, so erkennt man zwischen beiden keine prinzipiellen Unterschiede.
Während die Bauleitpläne die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke des Gemeindegebietes darzustellen und festzusetzen haben[1], sollen die landesplanerischen Pläne die Entwicklung des betreffenden Gebietes in seiner allgemeinen räumlichen Struktur festlegen.[2]

Diese gesetzlichen Formeln verschleiern eher die Gemeinsamkeiten in der Aufgabe, als sie offenzulegen. Es ist daher erforderlich, die Planungspraxis in die Überlegungen einzubeziehen: Hierbei ergibt sich, daß im Laufe der Jahre aus der Bauleitplanung als bloßer Auffangplanung, die autonomen Entwicklungen weitgehend nur einen Rahmen setzen konnte, zunehmend eine Entwicklungsplanung geworden ist.[3]

Auf der anderen Seite erschöpft sich die Landesplanung nicht nur in der Darstellung großräumiger Strukturdaten, sondern verknüpft sie gerade im Bereich der Regionalplanung mit Aussagen zur Bodennutzung.
Damit ist eine sichere Grenzziehung zwischen Bauleitplanung und Landesplanung im Hinblick auf die Aufgabenstellung nicht mehr möglich.

1) vgl. § 1 I BBauG
2) vgl. § 1 I ROG
3) vgl. Bielenberg in Raumplanung - Entwicklungsplanung, S.61

Ansatzpunkte für die Beantwortung der oben gestellten Frage könnten aus der im BBauG geregelten Art und Weise der Aufgabenerledigung gewonnen werden.
Hierbei ergibt sich ein Betätigungsfeld für die Bauleitplanung, das in der Landesplanung keine Entsprechung hat. Die Bauleitpläne regeln unmittelbar und verbindlich die Nutzung von Grund und Boden.[1] Kennzeichnend für sie ist also die Parzellenschärfe ihrer Festsetzungen.

Dieses Kennzeichen fehlt der Landesplanung.[2] Sie ist auf die Möglichkeit beschränkt, die Entwicklung eines Gebietes in groben Zügen festzulegen.[3] Landesplanung ist somit im Gegensatz zur Bauleitplanung nur Rahmenplanung.
Dies bestätigt die in § 1 III BBauG normierte Anpassungspflicht. Anpassen heißt, Bewegungsraum lassen für selbständige Entscheidungen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens. Daß § 1 III BBauG so zu verstehen ist, zeigt ein Vergleich mit § 5 V BBauG, wonach Planungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind, nachrichtlich zu übernehmen sind, mithin ein Spielraum für eigene Entscheidungen der Gemeinde nicht gegeben ist.

Anpassen bedeutet daher für die Beschaffenheit der Ziele, sie müssen inhaltlich auf weitere Detaillierung und Konkretisierung angelegt sein. Sie dürfen also nicht so weit ins Einzelne gehen, daß sie die Gemeinden zur reinen Übernahme zwingen. Wie groß der Spielraum allerdings sein muß, läßt sich nicht generell sagen. Man wird den Gemeinden aber Entscheidungen von Gewicht übrig lassen müssen.

---

1) vgl. §§ 8,9 BBauG
2) so auch Nau, DÖV 1962, 535
3) vgl. Hamann aaO S.62

Anpassungspflicht bedingt aber auch für die Ziele, daß die Gemeinden aus ihnen erkennen können, was von ihnen verlangt wird. Die Ziele müssen also so beschaffen sein, daß die Gemeinde aus ihnen Rückschlüsse auf die Zielvorstellungen der Planungsbehörden bezüglich der städtebaulichen Entwicklung ihres Gemeindegebietes ziehen können.
Das heißt zum einen, die Ziele müssen klar und verständlich sein. Zum anderen müssen sie räumlich hinreichend konkretisiert sein, damit sie ohne Zuhilfenahme anderer Hilfsmittel für die Bauleitplanung nutzbar gemacht werden können.[1)]

Das zulässige Maß räumlicher Konkretisierung findet aber dort seine Grenze, wo den Gemeinden kein Spielraum für eigenständige Entscheidungen mehr bleibt.[2)]

Die bisher herangezogenen Normen des BBauG gestatten nur einen Rückschluß auf die Beschaffenheit der Ziele als rahmensetzende Planinhalte mit hinreichend konkretem Inhalt.
Wie weit sie inhaltlich gehen dürfen, läßt sich aus den genannten Vorschriften nicht ermitteln. Auch eine vergleichende Betrachtung der nach dem Bundesbaugesetz und dem Bundesraumordnungsgesetz bzw. den Landesplanungsgesetzen zulässigen Planinhalte ermöglicht keine Klärung dieser Frage.[3)]
Es ergibt sich nämlich bis auf wenige unbedeutende Aussagen, die ausschließlich der örtlichen Bauleitplanung vorbehalten sind[4)], im Hinblick

1) vgl. hierzu OVG Lüneburg, DÖV 1969, 643
2) vgl. Klein aaO S.165
3) a.A. Hohberg aaO S.111
4) z.B. § 5 II Nr.5 BBauG: Kleingärten, Spielplätze usw.

auf die Planinhalte weitestgehende Übereinstimmung zwischen Orts- und Landesplanung.[1)]

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, das Bundesbaugesetz ermöglicht keine sicheren Aussagen über die materielle Verantwortlichkeit der Gemeinden für die Bauleitplanung.
Soviel wird man aber sagen können: Einen gewisser Kern materieller Eigenverantwortlichkeit setzt das Bundesbaugesetz voraus. Anderenfalls wäre es wenig sinnvoll gewesen, ihr das formelle Planungsverfahren in eigener Verantwortung zu übertragen.
Wie dieser Kern aber konkret beschaffen ist, läßt sich aus dem Bundesbaugesetz nicht ersehen. Der Umfang der kommunalen Planungshoheit ist vielmehr untrennbar mit dem in Art 28 II GG verfaßten Recht der kommunalen Selbstverwaltung verbunden und kann nur aus Art 28 II GG selbst bestimmt werden.
Damit sind aus dem Bundesbaugesetz keine Aussagen über die inhaltliche Begrenzung der Ziele zu gewinnen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß das Bundesbaugesetz nur allgemeine Aussagen für die Beschaffenheit der Ziele ermöglicht.

Es hat sich insbesondere ergeben:

1. Die Ziele müssen ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sein.
2. Sie müssen hinreichend konkretisiert, klar und verständlich sein.
3. Sie müssen Raum für ein gewisses Maß an materieller Entscheidungsfreiheit lassen.

---

1) ausführliche Gegenüberstellung der Planinhalte von Bauleit- und Landesplanung bei Schultze aaO S.119/121 Übersicht 3

7.2. Das Planungsrecht der Gemeinden als Bestandteil des nach Art 28 II GG geschützten Aufgabenbereiches

7.2.1. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gem.Art 28 II GG

Art 28 II 1 GG gibt den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln.

Zu Anfang gilt es, ein gerade in der Planungsrechtsliteratur öfter anzutreffendes Mißverständnis zu klären. Es wird teilweise behauptet, Gemeinde und örtliche Gemeinschaft i.S. von Art 28 II GG seien nicht identisch.[1] Die örtliche Gemeinschaft könne je nach den näheren Umständen der Landkreis, die Stadtregion, die Stadt und ihr Umland sein.[2]

Abgesehen davon, daß diese Deutung der Entstehungsgeschichte des Art 28 II GG widerspricht[3] steht sie auch im Widerspruch zum systematischen Zusammenhang des Art 28 II GG. Während der erste Satz dieser Vorschrift den Aufgabenbereich der Gemeinden beschreibt, regelt der zweite den der Gemeindeverbände, zu denen eindeutig die Landkreise gehören. Der Begriff "örtliche Gemeinschaft" bezieht sich aber nur auf die Gemeinden in Art 28 II,1 GG. Daß dies so sein muß, bestätigt folgende Überlegung: Wäre die örtliche Gemeinschaft i.S. von Art 28 II,1 GG nicht identisch mit der in der Gemeinde lebenden Bevölkerung, ginge sie vielmehr über diese hinaus, könnte die Gemeinde gar nicht, wie das Grund-

---

1) vgl. Schultze aaO S.67
2) vgl. Niemeier, Rechtsfragen ..., in Juristen-Jahrbuch Bd.6,116
3) vgl. JöR NF 1,1951,254

gesetz es vorsieht, die Angelegenheiten der gesamten örtlichen Gemeinschaft regeln, sondern nur den auf ihr Gemeindegebiet entfallenden Teil, da ihre Zuständigkeit nicht weiter reicht.

Es bleibt daher festzuhalten, Art 28 II,1 GG geht von der Identität der in der Gemeinde wohnenden Bevölkerung und der örtlichen Gemeinschaft aus.

Nach überwiegender Meinung[1] räumt Art 28 II GG den Gemeinden das nur durch Gesetz beschränkbare Recht der Universalität ein. Dieser Norm komme lediglich die Wirkung einer Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden zu, die vom Gesetzgeber widerlegt werden könne.[2] Eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinden bei der Wahrnehmung örtlicher Aufgaben begründe Art 28, II,1 GG nicht.[3]
Zur Begründung dieser Meinung werden vor allem zwei Argumente angeführt.
Zum einen zeige der Wortlaut des Art 28 II,1 GG, daß der Umfang des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch Gesetz eingeschränkt werden könne.[4]
Zum anderen knüpfe Art 28 II GG inhaltlich an Art 127 WRV an.[5] Dieser verbürgte - so die damals herrschende Meinung[6] - den Gemeinden keinesfalls die Selbstverwaltungsrechte in ihren Einzelheiten. Die Gewährleistung des Selbst-

---

1) vgl. etwa Maunz-Dürig, GG Rdnr 30 zu Art 28 mwN
2) vgl. Müthling, DÖV 1951, 170; Gönnewein, Gemeinderecht S.38
3) von Mangoldt-Klein, GG, Anm.IV 1 c zu Art 28
4) Leibholz-Rinck, GG Art 28 III
5) BVerfG 1,175
6) vgl. BVerfG aaO

verwaltungsrechts in Art 127 WRV sei lediglich als institutionelle Garantie zu verstehen[1] und beschränke sich auf den Schutz der geschichtlich herangewachsenen Selbstverwaltung in ihrem traditionellen Grundbestand.[2]
Da nicht ersichtlich sei, daß der Grundgesetzgeber hinter der Auslegung des Art 127 WRV zurückbleiben oder darüber hinausgehen wollte, sei obiger Auslegung auch für Art 28 II GG zu folgen.[3]
Nach dieser Meinung ist also bei der Ermittlung des den Gemeinden zustehenden Aufgabenbereiches vom überlieferten Selbstverwaltungsrecht auszugehen, so daß die Qualifizierung einer Angelegenheit als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit entscheidend davon bestimmt wird, ob sie herkömmlicher Weise eine solche war.[4]

Die Klausel "im Rahmen der Gesetze" gestattet es dem Gesetzgeber, diesen ermittelten Selbstverwaltungsbereich zu beschränken. Um der Gefahr zu begegnen, daß der Gesetzgeber den kommunalen Aufgabenbereich allzu sehr einengt, faßt man Art 28 II,1 GG zugleich als Wesensgehaltsschranke auf, die die Eingriffe des Gesetzgebers auf ein Maß begrenzt, das die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Wesen unangetastet läßt.[5]

---

1) ausführlich hierzu Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S.34f
2) vgl. Weber aaO
3) vgl. BVerfG aaO
4) vgl. Seibert, Die Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung durch das Grundgesetz, S.189
5) vgl. BVerwG 6,25; BVerwG 6,345; Maunz-Dürig, GG Rdnr 32 zu Art 28; ausführlich hierzu Seibert aaO, S.191 mwN

Die Auffassung der herrschenden Meinung vermag jedoch nicht zu überzeugen.
Ihrer These, Art 28 II GG wolle in der Gewährleistung des Umfanges des Selbstverwaltungsrechts weder über Art 127 WRV hinausgehen noch hinter ihm zurückstehen[1], muß widersprochen werden.
Gestützt wird die Auffassung der h.M. vor allem mit dem Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Art 28 II GG.[2]
In den Beratungen des Parlamentarischen Rates ist zwar angeregt worden, "im GG - so wie in der WRV - das Recht der kommunalen Selbstverwaltung festzulegen".[3] Dieser Vorschlag war jedoch nicht so zu verstehen, im GG solle das Selbstverwaltungsrecht in gleicher Weise installiert werden wie in Art 127 WRV. Vielmehr war im Chiemsee-Entwurf keine Vorschrift über die kommunale Selbstverwaltung enthalten. Die Anregung bedeutete daher nichts anderes, als daß auch im Grundgesetz das Recht der kommunalen Selbstverwaltung garantiert werden sollte, wie es schon einmal in der WRV der Fall war, ohne aber inhaltliche Übereinstimmung mit Art 127 WRV anzustreben.
Die Gemeinde sollte - so wurde ausgeführt[4] - in ganz anderer Weise als bisher zum allgemeinen Träger der ersten Stufe der Obrigkeit gemacht werden.
Diese Ansicht wurde vom Parlamentarischen Rat geteilt, wie die Tatsache zeigt, daß ihnen der Wortlaut des Art 127 WRV nicht genügte, den

---

1) vgl. Gönnewein aaO, S.51
2) BVerfG 1,175
3) JöR NF 1, 1951, 253
4) so der Abg. Schmid, vgl. JöR NF 1, 1951, 254

Inhalt der Gewährleistung zum Ausdruck zu bringen, mit der die Selbstverwaltung der Gemeinden verankert werden sollte.[1] Alle im Laufe der Beratungen vorgeschlagenen Formulierungen dieser Verfassungsgarantie, die an Art 127 WRV anknüpften, wurden vom Parlamentarischen Rat verworfen.

Damit steht zumindest fest, daß nach dem Willen des Verfassungsgebers Art 28 II GG inhaltlich über Art 127 WRV hinausgehen sollte.
Auch die Deutung der herrschenden Meinung[2], die Worte "im Rahmen der Gesetze" bezögen sich auf die vorangehenden Worte "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" und damit auf den Aufgabenbereich der kommunalen Selbstverwaltung, ist auf Kritik gestoßen.

Es entspräche der sprachlichen Logik - so wurde geltend gemacht[3] - die Worte "im Rahmen der Gesetze" auf die ihnen folgenden Worte zu beziehen.
Des weiteren spricht das Verhältnis der beiden in Art 28 II GG enthaltenen Sätze gegen die herrschende Meinung.
Art 28,II,2 GG beschränkt das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände in zweifacher Hinsicht.

Die Worte "im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenkreises" deuten auf eine Beschränkung des Aufgabenbereiches, während die Klausel "nach Maßgabe der Gesetze" die Art der Ausübung reglementiert. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist aber nur in einer Beziehung durch den "Rahmen der Gesetze" beschränkt.

---

1) vgl. Neuhoff, DÖV 1952, 261
2) vgl. z.B. von Mangoldt-Klein, GG, Anm.IV 1 d zu Art 28
3) vgl. Neuhoff, DÖV 1952, 259

Es bedarf keiner weiteren Erörterung, daß Gemeinden und Gemeindeverbände gleichermaßen bzgl. des "wie" bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben an die Gesetze gebunden sind.
Daher betrifft die Einschränkung "im Rahmen der Gesetze" in Art 28,II,1 GG nicht den kommunalen Aufgabenbereich, sondern die Art und Weise seiner Erledigung.[1)]

Es bleibt also festzuhalten:
Es ist kein Anhaltspunkt ersichtlich, ob bei der Interpretation des Art 28 II GG auf früheres Recht zurückgegriffen werden soll.[2)] Ebenso wenig ist der h.M. zuzustimmen, daß die Klausel "im Rahmen der Gesetze" sich auf "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" bezieht und damit das Selbstverwaltungsrecht bis zur Wesensgehaltsschranke beschnitten werden kann.
Der positive Inhalt der Norm ist in erster Linie aus dem Wortlaut des Art 28 II GG zu ermitteln.

7.2.1.1. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

In der Deutung dieses Begriffes liegt die Schwierigkeit bei der Interpretation des Art 28 II GG, denn sie bedeutet nichts anderes, als den örtlichen Wirkungskreis vom staatlichen abzugrenzen.

Diese Aufgabe wird umso schwieriger, weil letztlich jede staatliche Aufgabe beim einzelnen Bürger anknüpfen muß, der aber zugleich einer örtlichen Gemeinschaft angehört.[3)]

---

1) vgl. Ipsen, DÖV 1955, 227; Grafe, DÖV 1955, 650; Neuhoff, DÖV 1952, 260; Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S.50
2) wie das etwa bei Art 33 V GG und Art 140 GG der Fall ist
3) vgl. hierzu Seibert aaO, S.33

Des weiteren dürfte es nicht schwerfallen, bei allen Angelegenheiten des örtlichen Bereiches irgendwie geartete überörtliche Wirkungen festzustellen.
Diese Schwierigkeiten spiegeln die für die Unterscheidung örtlich - überörtlich angebotenen Theorien wider. Nach der einen ist die Abgrenzung allein nach den räumlichen Auswirkungen vorzunehmen, d.h. die sich auf den überörtlichen Bereich auswirkende kommunale Tätigkeit ist nicht mehr verfassungsrechtlich geschützt.[1)]

Die andere versteht unter örtlichen Angelegenheiten solche, die inhaltlich entweder dem Betroffenenkreis oder der erfaßten Fläche nach örtlich begrenzt sind, unabhängig davon, ob diese inhaltlich örtliche Regelung folgeweise überörtliche Auswirkungen hat.[2)]

Eine Abgrenzung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben von den staatlichen lediglich nach räumlichen Gesichtspunkten erscheint wenig sachgerecht, da eine Trennung in der Praxis nicht vollziehbar wäre. Zudem gebietet es die Gliedstellung der Gemeinden im Staatsganzen, daß der Staat neben den Gemeinden die Verantwortung für das Gemeindegebiet und die darauf lebenden Bürger trägt.
Eine befriedigende Teilung zwischen kommunalen und staatlichen Zuständigkeiten läßt sich daher nur der Sache nach vornehmen. Daß dem Verfassungsgesetzgeber eine solche materiale Abgrenzung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft von denen überörtlicher Verantwortungsbereiche vorgeschwebt hat, läßt der Wortlaut des Art 28 II GG erkennen, wo von"Angelegenheiten der

1) so z.B. Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, S.44
2) so Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S.225; vgl. auch Ernst-Zinkhahn-Bielenberg BBauG Einl. Rdnr 124

örtlichen Gemeinschaft", nicht aber von den "örtlichen Angelegenheiten der Gemeinden" gesprochen wird.
Zutreffend scheint mir daher folgende Definition:
Örtliche Aufgaben sind typischerweise durch das Zusammenleben in einer Gemeinde bedingt und in einer Weise ortsgebunden, daß sie so, wie sie in der betreffenden örtlichen Gemeinschaft konkret entstehen, eben nur hier und nirgendwo sonst ebenso existieren.[1)]

Staatliche Aufgaben haben dagegen ihren Ursprung nicht im örtlichen Zusammenleben, sondern in der überörtlichen Verhältnissen, in den Bedingungen und Notwendigkeiten innerhalb der staatlichen Gemeinschaft, bzw. sind solche Aufgaben, die - ohne spezifischen Bezug zu dem jeweiligen Ort - überall in gleicher Form wiederkehren und daher notwendig eine entsprechende Zuständigkeit des Staates begründen.[2)]
Diese mehr Unterscheidungskriterien anbietende als selbst erklärende Definition zeigt, eine eindeutige Zuordnung von Aufgaben zum kommunalen oder staatlichen Bereich ist nur im Einzelfall möglich.
Hinzu kommt, daß viele ursprünglich kommunale Aufgaben infolge des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts über den örtlichen Bereich hinausgewachsen sind, ohne aber ihren örtlichen Bezug verloren zu haben.[3)] Die Folge ist eine immer weiter fortschreitende Integration der Kommunen in den größeren Raum, die eine zentrale Lenkung durch den Staat bedingt.

---

1) Seibert aaO S.18
2) Seibert aaO
3) Neuhoff, DÖV 1952,263

Das bedeutet aber nichts anderes, als daß ein und derselbe Sachbereich sowohl von örtlichen wie auch von überörtlichen Belangen geprägt ist.[1] Dies macht es erforderlich, innerhalb dieser speziellen Sachbereiche den staatlichen und den örtlichen Bereich zu bestimmen. Die Abgrenzung kann auch hier nur für den Einzelfall erfolgen. Das Ergebnis ist für die verfassungsrechtliche Problematik des Art 28 II GG insoweit von Bedeutung, als es dem Staat versagt ist, den als örtlich erkannten Bereich des betreffenden Aufgabengebietes mitzuregeln. Dieser untersteht vielmehr der ausschließlichen Regelungsbefugnis der Gemeinden.

Gegen diese - wie sie unzutreffenderweise genannt wurde - Mischverwaltung wurde eine Reihe von Bedenken erhoben.[2] Art 28 II,1 GG habe eine klare Trennung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben vorgeschwebt. Zum anderen sei die gemeindliche Selbstverwaltung in so hohem Maße schutzwürdig, daß der Umfang der Selbstverwaltung eindeutig feststehen müsse. "Mischverwaltungen" ließen diese Grenzen jedoch fließend werden und führten damit in der Praxis zu einer Erweiterung staatlicher Kompetenzen auf Kosten der Gemeinden.
Diese Einwände vermögen nicht zu überzeugen. Gegen den ersten Einwand spricht, daß der Verfassungsgeber die spätere Entwicklung gar nicht vorhersehen konnte. Wenn sich faktisch derartige Interessenverflechtungen der örtlichen und staatlichen Sphäre ergeben haben, kann man sie nicht einfach mit einem kategorischen "entweder - oder"

---

1) vgl. Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S.52; Schmidt-Aßmann in Raumplanung und Entwicklungsplanung, S.145
2) vgl. Hamann aaO S.50f

wegdiskutieren. Es ist vielmehr Aufgabe der Rechtswissenschaft, derartige Fakten in das überkommene System einzugliedern und ihren dogmatischen Stellenwert zu bestimmen.
Ebensowenig steht der Umfang der Selbstverwaltung eindeutig fest, wie ein Blick in die einschlägige Literatur bestätigen wird.
Es trifft auch nicht zu, daß obige Betrachtungsweise zu einer Erweiterung staatlicher Kompetenzen auf Kosten der Gemeinden führt. Eher das Gegenteil ist der Fall.
Würde man nämlich auf dem strikten "Entweder - oder" beharren, könnten die anstehenden Aufgaben nur bewältigt werden, wenn man den Kommunen einen geringen Betätigungsraum für unstreitig örtliche Aufgaben beließe. Dann gingen aber weite Bereiche, bei denen ein gleichgewichtetes Sachinteresse der Gemeinden anzuerkennen und abzusichern wäre, des Verfassungsschutzes verlustig.[1)]

7.2.1.2. Im Rahmen der Gesetze

Diese Klausel bezieht sich nicht - wie oben bereits festgestellt wurde[2)] auf die Worte "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" sondern vielmehr auf die nachfolgenden "in eigener Verantwortung".
Damit betrifft die Einschränkung "im Rahmen der Gesetze" nicht den Aufgabenbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, sondern die Art und Weise der Aufgabenerledigung. Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bleiben daher ausschließlich und unverrückbar der gemeindlichen

1) Schmidt-Aßmann in Raumplanung - Entwicklungsplanung, S.145
2) siehe oben S. 113f

Selbstverwaltung vorbehalten[1], so daß der staatliche Gesetzgeber nicht befugt ist, Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft den Gemeinden zu entziehen.

Man möge nicht einwenden, daß diese Deutung des Art 28 II GG an den Realitäten vorbeigehe, es vielmehr erforderlich sei, im einen oder anderen Fall den Gemeinden Angelegenheiten der Selbstverwaltung entziehen zu können.

Sollte eine Angelegenheit infolge der allgemeinen Entwicklung über den örtlichen Bereich hinausgewachsen sein, so steht Art 28 II GG einer Wahrnehmung dieser Aufgabe durch den Staat nicht im Wege, da es sich in diesem Fall nicht mehr um eine örtliche Angelegenheit handelt. Ist der Aufgabenbereich dagegen eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft geblieben, ist kein Grund ersichtlich, warum er dem kommunalen Zuständigkeitsbereich entzogen werden sollte.

Trotz eines abweichenden Ansatzes bei der Interpretation des Art 28 II GG kommt die hier vertretene Meinung zu ähnlichen Ergebnissen wie die herrschende Meinung.
Während letztere den Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung durch gesetzliche Einschränkungen den Tageserfordernissen anpaßt, stellt erstere über eine dynamische Bestimmung des Begriffes "örtlich" sicher, daß das Ergebnis der Abgrenzung "örtliche oder staatliche Aufgabe" mit dem jeweiligen Stand der Entwicklung in Einklang steht. Entscheidender Nachteil der herrschenden Meinung ist, daß sie als not-

---

1) vgl. Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S.50; Ipsen, DöV 1955, 227; Grafe, DÖV 1955, 650; Neuhoff, DÖV 1952, 260

wendig erkannte Verlagerungen vom kommunalen zum staatlichen Zuständigkeitsbereich nur in Gesetzesform vornehmen kann.[1)]

7.2.2. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Bauleitplanung

Nachdem der Aussagegehalt des Art 28 II GG ermittelt wurde, soll nun danach gefragt werden, ob die Bauleitplanung und hier insbesondere der Flächennutzungsplan[2)] unter den Schutz des Art 28 II GG fällt. Dann müßte die Erstellung des Flächennutzungsplanes als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft anzusehen sein.
Wenn auch die überwiegend geschichtsbezogene Interpretation des Art 28 II GG durch die herrschende Meinung abzulehnen ist, ist doch zuzugeben, daß die Entwicklungsgeschichte der Bauleitplanung für deren Zuordnung zum kommunalen Selbstverwaltungsbereich wichtige Anhaltspunkte bieten kann.

7.2.2.1. Entwicklungsgeschichte der Bauleitplanung

Ausgangspunkt der geschichtlichen Betrachtung ist das preußische Allgemeine Landrecht, das ausdrücklich jedem Grundstückseigentümer die Bebauung seines Grund und Bodens gestattete.[3)] Die Baufreiheit war jedoch nicht schrankenlos. Vielmehr konnten auf Grund der baupolizeilichen Generalklausel der §§ 67ff I 8 preuß. ALR

---

1) vgl. Leibholz-Rinck,GG Art 28 III
2) da vor allem über ihn die Anbindung der Bauleitplanung an die Landesplanung erfolgen soll. Ist im Einzelfall die Erstellung eines Flächennutzungsplanes entbehrlich, gelten die Ausführungen entsprechend für den Bauleitplan.
3) § 65 I 8 preuß ALR

Fluchtlinien festgelegt werden, die vor allem verhindern sollten, daß über eine bestimmte Linie hinaus in den Straßenkörper hineingebaut wurde (Straßenfluchtlinien).[1] Es war Sache der Baupolizei, mithin also des Staates, diese Fluchtlinien festzulegen.

Mit Erlaß des preußischen Fluchtliniengesetzes[2] ging die bisher der Polizeibehörde zustehende Befugnis, Fluchtlinien festzulegen, auf die Gemeinden über.[3] Für größere Grundflächen konnten Bebauungspläne aufgestellt werden, die Fluchtlinien für Straßen und Straßenteile enthielten. Die Festsetzung der Fluchtlinien bzw. die Aufstellung des Bebauungsplanes bedurfte der Zustimmung der Ortspolizeibehörde, die diese aber nur versagen konnte, wenn die von ihr wahrzunehmenden polizeilichen Belange die Versagung erforderten.[4]

Der Fluchtlinienplan erwies sich in der Folgezeit als zu eng, da er infolge seiner Beschränkung auf Straßenlinien keine Bauzonen gestaffelt nach der Art und dem Maß der baulichen Nutzung ausweisen konnte.[5]

Das preußische Wohnungsgesetz vom 28. März 1918[6] ergänzte das Fluchtliniengesetz. So sollten nunmehr auch Baufluchtlinien für Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze festgelegt werden.[7] Ferner sollten Verkehrs-, Feuer-

1) vgl. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.23
2) Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875 (PR GS S.561)
3) § 1 I Fluchtl.G
4) § 1 I iVm § 5 I Fluchtl.G
5) Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S.28
6) GS S.23
7) Art 1 Nr.1,3 preuß WohnungsG

sicherheits-, Gesundheits- und Verunstaltungsgesichtspunkte berücksichtigt und vor allem auf die Wohnbedürfnisse Rücksicht genommen werden. Aber auch bei diesem Gesetz sind die Kompetenzen im städtebaulichen Bereich zwischen Kommunen und Staat aufgeteilt.
Ein sehr gewichtiger Teil notwendiger Planaussagen erfolgte in Polizeiverordnungen (wie z.B. offene oder geschlossene Bauweise; Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten).[1]

Eine Stärkung des kommunalen Elementes bezweckte der Entwurf eines preußischen Städtebaugesetzes von 1926, der die Aufstellung eines Flächenaufteilungsplanes vorsah. Dieser Plan sollte die bauliche Entwicklung der Gemeinden mit der Gesamtentwicklung des Landes in Einklang bringen.[2]
Er sollte die Wohnbedürfnisse, die Gesundheit und Ernährung der Bevölkerung, den zu erwartenden Verkehr und die Bedürfnisse einer industriellen Entwicklung berücksichtigen (§ 2 des Entwurfes).[3] Er sollte einen Rahmen für die Fluchtlinien- und Bebauungspläne bilden und in der Regel von der Gemeinde aufgestellt werden. Dieser Entwurf wurde jedoch niemals Gesetz.

Ähnlich wie in Preußen war die Rechtslage in den meisten anderen Ländern. Auch hier war den Gemeinden überwiegend nur die Befugnis zur Festsetzung von Fluchtlinien verliehen. Ebenso wie in Preußen waren die Gemeinden bei der Fluchtlinienfestlegung durch staatliche Zustimmungsakte eingeschränkt.[4]

---

1) Art 4 § 1 preuß WohnungsG
2) so die Einleitung zur Begründung nach Umlauf. Wesen und Organisation der Landesplanung, S.69
3) vgl. Umlauf aaO
4) ausführliche Darstellung bei Körting; Das Instrumentarium der Landesplanung, S.142ff

ie Ausnahme machte lediglich das sächsische
lgemeine Baugesetz vom 1. Juli 1900[1], das
n 20. Juli 1932[2] novelliert wurde.
ieses Gesetz schuf ein Planungsinstrumen-
arium, das weit über die Fluchtlinienpläne
nach preußischem Recht hinausging. Ursprünglich
unterschied das Gesetz zwischen Ortserweiterungs-
plänen, Fluchtlinienplänen und Bebauungsplänen.
Während erstere von den Polizeibehörden auf-
gestellt wurden, lag die Aufstellung der Be-
bauungspläne in den Händen der Gemeinden.
Später - mit der Novellierung des Gesetzes im
Jahre 1932 - wurde der Ortserweiterungsplan
zum Flächenaufteilungsplan erweitert und sollte
auf lange Sicht die zukünftige Nutzung des ent-
sprechenden Gebietes regeln.
Der Flächenaufteilungsplan war von der einzelnen
Gemeinde, sofern er über das Gebiet einer Gemein-
de hinausging, von den beteiligten Kommunen,
die sich zu einem Zweckverband oder einer Ar-
beitsgemeinschaft zusammenschließen konnten,
oder vom Bezirksverband aufzustellen. Daneben
bestand die Möglichkeit, den Plan von einer
staatlichen Behörde aufstellen zu lassen. Im Be-
bauungsplan, der aus dem Flächenaufteilungsplan
zu entwickeln war, konnten neben der Festlegung
von Fluchtlinien auch Aussagen über Bauzonen-
einteilung und über das Maß der zulässigen Grund-
stücksnutzung getroffen werden.

Auf Reichsebene stellte der Entwurf eines Reichs-
städtebaugesetzes von 1931[3] den Versuch dar,
eine umfassende gesetzliche Grundlage für den
Städtebau zu schaffen. Der Entwurf sah Wirt-
schafts- und Bebauungspläne vor.

---

1) GVBl S.381
2) GS S.133
3) RArbBl I 1931, 266

Während der Wirtschaftsplan die Grundzüge der Geländenutzung in einer Gemeinde oder einem größeren Wirtschaftsgebiet darstellen sollte, hatte der Bebauungsplan Straßen, Plätze und sonstige Flächen sowie die Bebaubarkeit der Grundstücke verbindlich festzulegen.
Wer den Wirtschaftsplan aufstellen sollte, sagte der Entwurf nicht. Dies war vielmehr der Landesgesetzgebung vorbehalten.
Die Aufstellung der Bebauungspläne war dagegen grundsätzlich den Gemeinden übertragen, soweit nicht nach Landesrecht ganz oder teilweise staatliche Behörden zuständig waren.
Bis zum Ende des Krieges kam es nicht mehr zu einer umfassenden Regelung des Städtebaurechts.

Das Wohnsiedlungsgesetz vom 22.9.1933[1] regelte lediglich die Verhältnisse in Bereichen, die von der obersten Landesbehörde wegen herrschender oder zu erwartender starker Siedlungstätigkeit zu Wohnsiedlungsgebieten erklärt wurden. Für diese Gebiete war ein Wirtschaftsplan aufzustellen, der die geordnete Nutzung des Bodens im Hinblick auf Wohn-, Wirtschafts- und Verkehrsinteressen regeln sollte.
Über die Planungsträger enthielt das Gesetz keine Aussagen. Aus der Begründung zum Gesetz[2] wird deutlich, der Wirtschaftsplan war kein kommunaler Plan, er zählte vielmehr zu den überörtlichen großräumigen Plänen.[3]
So ist es auch nicht verwunderlich, daß nach den preußischen Ausführungsbestimmungen der Regierungspräsident die Aufstellung des Wirtschaftsplanes zu veranlassen hatte.[4]

---

1) RGBl I S.659
2) RArbBl I 1933, 254 zu § 2
3) vgl. ausführlich hierzu Bielenberg, DVBl 1960, 86
4) Baltz-Fischer, Preußisches Baupolizeirecht, S.614 Anm.2

Nach der Bauregelungsverordnung vom 15.2.1936[1] konnten Kleinsiedlungs-, Wohn-, Geschäfts- und Gewerbegebiete als Baugebiete ausgewiesen werden. Grundsätzlich sollten sie in einer Polizeiverordnung festgelegt werden. Wenn aber das Landesrecht dies vorsah, konnten auch gemeindliche Vorschriften (Ortsgesetze, Ortssatzungen) diese Festlegungen treffen.

Nach dem Krieg erließen die meisten Länder der Bundesrepublik Aufbaugesetze mit einem zumeist zweigliedrigen Planungssystem.[2] In der Regel unterschied man zwischen Aufbauplänen (Leitplänen, Flächennutzungsplänen) und Durchführungsplänen. Diese Pläne entsprachen den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen nach dem BBauG.

Die Erstellung der Pläne war in allen Aufbaugesetzen den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen.[3] Eine andere Regelung traf lediglich das hessische Aufbaugesetz, das die Bauleitplanung kreisangehöriger Gemeinden zu Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landkreise erklärte.[4]

Ähnlichkeit mit der hessischen Lösung hatte der

---

1) RGBl I S.104
2) nds. Aufbaugesetz vom 9. Mai 1949 i.d.F. vom 17. Mai 1955 (GVBl S.195) und vom 20. Dezember 1957 (GVBl S.135)
n-w Aufbaugesetz vom 29. April 1950 i.d.F. vom 29. April 1952 (GVBl S.75)
rh-pf Aufbaugesetz vom 1.August 1949 (GVBl S.317)
s-h Aufbaugesetz vom 21. Mai 1949 (GVBl S.93)
3) vgl. § 2 I nds. AufbauG; § 2 I n-w AufbauG; § 2 rh-pf AufbauG; § 2 I s-h AufbauG
4) vgl. § 1 I hess. Aufbaugesetz vom 25. Oktober 1948 (GVBl S.139)

Kommissionsentwurf für ein BBauG[1], der vorsah, die Bauleitplanung sei von den Planungsträgern als Selbstverwaltungsangelegenheit zu betreiben. Die Gemeinden waren aber nur dann Planungsträger wenn sie zugleich Baugenehmigungsbehörde waren.

Erst der Regierungsentwurf zum BBauG[2] statuierte durchgängig die gemeindliche Planungshoheit. Bemerkenswerterweise spricht die Begründung zu diesem Entwurf davon, die Bauleitplanung sei der Gemeinde "zugewiesen".[3] Dies deutet eher auf einen konstitutiven Verleihungsakt als darauf, daß der Bundesgesetzgeber hier etwas hat anerkennen wollen, was schon vordem zum verfassungskräftigen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehörte.[4]

Zusammenfassend läßt sich sagen, die Bauleitplanung gehört keinesfalls zum traditionellen Bestand kommunaler Betätigung.[5] Es sind vielmehr nur einige Detailregelungen wie die Festlegung von Fluchtlinien, die durchweg von den Kommunen getroffen wurden. Wichtige Bereiche, die heute zum Kernbestand zeitgemäßer Bauleitplanung gehören, wie Bauzoneneinteilung, Bestimmung von Art und Maß baulicher Nutzung, waren zumindest in Preußen Staatsaufgaben.

Am wenigsten gibt die Entwicklungsgeschichte für die Zuordnung der Flächennutzungsplanung zum kommunalen Bereich her.

---

1) Entwurf eines Bundesbaugesetzes vom 2. März 1956 aufgestellt von der Hauptkommission für Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau
2) BT Drks III/336
3) BT Drks III/336 S.60 unter III/1 und S.62 zu § 2
4) Schmidt-Aßmann in Raumplanung-Entwicklungsplanung, S.142; ders., Grundfragen, S.128 Fußn.59
5) so aber Neeb, Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Ortsplanungsrechts, S.43

Der Wirtschaftsplan nach dem Wohnsiedlungsgesetz, der als Vorläufer des heutigen Flächennutzungsplanes gilt, sollte nach dem Willen des Gesetzgebers mehr landesplanerisches Instrument als ein dem kommunalen Bereich zugehöriger Plan sein.[1)]
Eine eindeutige Zuordnung zum kommunalen Bereich erfuhr der vorbereitende Bauleitplan erst in den Aufbaugesetzen der Länder.

Es bleibt festzuhalten: Aus der Entwicklungsgeschichte läßt sich nicht herleiten, daß die Bauleitplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft unter den Schutz des Art 28 II GG fällt.[2)]

7.2.2.2. Teleologische Interpretation des Art 28 II GG im Hinblick auf die Bauleitplanung

Die eingangs gestellte Frage, ob und inwieweit die Bauleitplanung den Schutz des Art 28 II GG genießt, läßt sich nur aus einer teleologischen Deutung des Art 28 II GG ermitteln.

Hierbei ist besonderes Augenmerk auf den Flächennutzungsplan zu richten, da über ihn die Bezüge überörtlicher Planungen in die kommunale Bauleitplanung einfließen. Im Rahmen dieser Arbeit reicht es auch aus, sich auf die Untersuchung der Flächennutzungsplanung zu beschränken, da das Ergebnis lediglich Rückschlüsse auf die nähere Ausgestaltung der die kommunale Bauleitplanung bindenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung ermöglichen soll.

---

1) vgl. hierzu Schmidt-Aßmann in Raumplanung-Entwicklungsplanung, S.142
2) so auch Körting aaO S.150; Schultze aaO S.65; Meyer, SKV 1969, 13; Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S.129

Für die Zuordnung der Flächennutzungsplanung zum örtlichen Bereich wäre ein entscheidendes Indiz, wenn sie ihren Ursprung im örtlichen Zusammenleben hätte. In diese Richtung tendierte das Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes vom 16. Juni 1954[1], das den vorbereitenden Bauleitplan als eine notwendige Voraussetzung für die richtige Erfüllung der der Ortsstufe gestellten Verwaltungsaufgabe ansah, die Bebauung planvoll zu leiten. Diese vorbereitenden Pläne hingen - so meinte das BVerfG - untrennbar mit dem letzten für den Gemeindebürger verbindlichen Plan zusammen.

Ohne Zweifel wird die Bauleitplanung - auch die vorbereitende - entscheidend von den örtlichen Gegebenheiten in der einzelnen Gemeinde geprägt. Diese Tatsache begründet auch ein ausgeprägtes Eigeninteresse der Gemeinde an der Durchführung der Bauleitplanung.[2]

Es erscheint jedoch verfehlt, hieraus den Schluß zu ziehen, die Bauleitplanung einschl. der vorbereitenden Planung sei dem Grunde nach und in ihrer Substanz Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i.S. von Art 28 II GG.[3] Vielmehr erschöpft sich die Bauleitplanung nicht in der Befriedigung einzelgemeindlicher Interessen, sondern hat auch den mannigfaltigen Verflechtungen zwischen dem Gemeindegebiet und seiner Umgebung Rechnung zu tragen.[4] Die Verpflichtung der Gemeinden, sich in den übergeordneten Organismus einzufügen, folgt aus ihrer Gliedstellung im Staatsganzen.

---

1) BVerfG 3, 424f
2) vgl. hierzu Hamann aaO S.3
3) so aber Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG - § 2 Rdnr 3; Schrödter, BBauG § 2 Rdnr 1; Schütz-Frohberg, BBauG § 2 I,1 S.34
4) Weidemann aaO S.124

Dieses Erfordernis begrenzt die in Art 28 II GG garantierte Gestaltungsfreiheit der Gemeinden, d.h. die Verfassungsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung schließt solche Beschränkungen der gemeindlichen Planungskompetenz nicht aus, die sich aus überörtlichen Zusammenhängen ergeben.[1)]

Diese Erkenntnis gilt es nun auf den Flächennutzungsplan zu übertragen.
Der Flächennutzungsplan trifft Grundentscheidungen über die beabsichtigte Entwicklung des städtebaulichen Aufbaus.[2)] Bei der Entscheidung aber, ob und nach welchen Grundsätzen ein Gebiet baulich entwickelt werden soll, spielen hauptsächlich Gesichtspunkte eine Rolle, die erst aus einer Betrachtung größerer Räume und größerer Gemeinschaften, als die örtlichen es sind, gewonnen werden können.[3)] Somit sind die Festsetzungen des Flächennutzungsplanes sehr stark von überörtlichen Belangen geprägt.[4)]
Bei der Flächennutzungsplanung handelt es sich daher um einen Aufgabenbereich mit örtlichen und überörtlichen Bezügen. Dies bedingt aber eine gemeinsame Verantwortlichkeit der beteiligten Verwaltungsträger - also der Gemeinde und des Staates.
Wenn das so ist, kann die Flächennutzungsplanung, zumindest soweit es ihre überörtlichen Bezüge angeht, nicht unter dem Schutz des Art 28 II GG stehen.[5)]

---

1) Meyer, SKV 1969, 13; Halstenberg, LK 1961, 324
2) OVG Münster 14, 67
3) BVerwG 6,344
4) Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung, S.10
5) vgl. Ernst, aaO S.10; Meyer, aaO S.13; Schmidt-Aßmann, Grundfragen S.132; ders. in Raumplanung-Entwicklungsplanung, S.147; Hamann, aaO S.24

7.3. Schlußfolgerung auf die Beschaffenheit der Ziele

Nachdem das Bundesbaugesetz auf seine Aussagen über die Beschaffenheit der Ziele und das Grundgesetz auf den Umfang gemeindlicher Planungshoheit untersucht werden, kann nunmehr endgültig die eingangs gestellte Frage beantwortet werden, wie der Inhalt der Regionalpläne beschaffen sein muß und wie die Ziele auszugestalten sind, um die gemeindliche Bauleitplanung in die übergeordnete Planung einbinden zu können.

Ganz allgemein läßt sich sagen, daß sich der Inhalt der Pläne auf die der Raumordnung und Landesplanung gestellte Aufgabe beschränken muß.[1] Der Aufgabenbereich ist in den Raumordnungsgrundsätzen des § 2 ROG und für einige Länder in deren Landesplanungsgesetzen[2] näher ausgeführt worden.
Es muß sich daher jedes Ziel der Raumordnung und Landesplanung auf die oben genannten Grundsätze zurückführen lassen.
Des weiteren müssen sich die Ziele auf überörtliche Gesichtspunkte beschränken. Dies folgt unmittelbar aus Art 28 II GG, der die Regelung örtlicher Belange ausschließlich den Gemeinden zuweist.

Wie schon mehrfach erwähnt, finden sich gerade in der Bauleitplanung viele Materien, die von örtlichen und überörtlichen Gesichtspunkten geprägt sind. Hier stellt sich die Frage, wie umfassend die Ziele diesen Bereich regeln können.

---

1) vgl. Bielenberg, DÖV 1969, 380
2) vgl. § 2 rh_pf LPlG/s-h Landesentwicklungsgrundsätzegesetz

Ausgangspunkt der Überlegungen muß die Tatsache sein, daß die überörtlichen Belange denen der örtlichen Gemeinschaft vorgehen.[1] Soweit der Sachbereich der Raumordnung und Landesplanung reicht, erstreckt sich der Einwirkungsbereich landesplanerischer Pläne auf die gemeindliche Bauleitplanung.[2] Art.28 II GG gewährleistet aber, daß die Ziele nur so weit gehen dürfen, wie es die überörtlichen Gesichtspunkte zwingend erfordern. In aller Regel wird es daher ausreichen, wenn die Ziele der Ortsplanung einen bestimmten Rahmen setzen, innerhalb dessen den Gemeinden noch Raum für eigene planerische Entscheidungen bleibt.[3] Wie weit oder eng dieser Rahmen beschaffen ist, läßt sich nur im Einzelfall sagen. Die zulässige Grenze ist jedoch überschritten, wenn Festsetzungen getroffen werden, die zur Wahrung überörtlicher Belange nicht mehr erforderlich sind. Dies wird in der Regel der Fall sein, wenn die Ziele Parzellenschärfe aufweisen.[4] In Ausnahmefällen können die Ziele aber derart konkret sein, daß den Gemeinden kein eigener Entscheidungsraum mehr bleibt, und zwar dann, wenn aus überörtlicher Sicht nur eine Lösung richtig sein kann.[5] In diesen Fällen ist das den Gemeinden in Art 28 II GG eingeräumte Planungsermessen "auf Null reduziert".
Im Normalfall sind die Ziele jedoch auf weitere Konkretisierung angelegt, und zwar in einer Weise, daß die städtebauliche Entscheidungsfreiheit

---

1) vgl. Riechels, DVBl 1968, 362
2) Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG Einl. Rdnr. 129
3) vgl. Hohberg aaO, S.34
4) vgl. Ernst-Zinkhahn-Bielenberg a.a.O. Einl. Rdnr 140
5) vgl. Weidemann aaO, S.87

darüber, wie das Stadtbild im einzelnen gestaltet werden soll, bei der Gemeinde verbleibt.[1] Auf der anderen Seite müssen die Ziele aber so konkret und bestimmt sein, daß die Gemeinden aus ihnen unmittelbar das geforderte Verhalten ablesen können.[2]

7.4. Der mögliche Inhalt von Zielen der Raumordnung und Landesplanung

Nachdem in den vorliegenden Abschnitten die Kriterien ermittelt wurden, die bei der Aufstellung von Zielen zu beachten sind, soll nunmehr im einzelnen dargestellt werden, wie weit die Ziele inhaltlich gehen dürfen, ohne in unzulässiger Weise in die Planungshoheit der Gemeinden einzugreifen.[3]
Hierbei ist es - wie die vorhergehenden Ausführungen zeigten - nicht möglich, eine strikte Grenze zu ziehen. Das zulässige Maß an Konkretheit bestimmt sich vielmehr im Einzelfall danach, wie weit das Ziel in den Raumordnung und Bauleitplanung gleichermaßen zugänglichen Bereich eindringen muß, um überörtliche Zielvorstellungen verwirklichen zu können. Es darf keine anderen Möglichkeiten zur Erreichung des überörtlichen Zwecks geben. Sind aber mehrere Alternativen in gleicher Weise geeignet, die regionalplanerische Raumkonzeption zu verwirklichen, so ist die Entscheidung für eine dieser Möglichkeiten nicht mehr Sache der Regionalplanung, sondern ist im Rahmen der Bauleitplanung zu treffen.

---

1) vgl. Halstenberg, Die Verzahnung von Bundesraumordnung ..., S.10
2) vgl. Bielenberg, DÖV 1969, 382
3) Es sei nochmals darauf hingewiesen, daß in dieser Arbeit nur solche Ziele Beachtung finden können, die in irgendeiner Weise Einfluß auf die Bauleitplanung erlangen können. Viele Ziele betreffen dagegen Materien, die der Bauleitplanung gar nicht zugänglich sind.

Hieraus folgt:
Es läßt sich wohl feststellen, daß ein bestimmtes Ziel zur Erreichung eines bestimmten raumordnerischen Zweckes zulässig ist.
Schwieriger ist es dagegen, die Unzulässigkeit von Zielen wegen zu konkreten Inhalts festzustellen, denn die wechselseitigen Verflechtungen der verschiedenen raumordnerischen Belange können durchaus ein solches Ziel erfordern. Sollten daher die folgenden Ausführungen zu dem Ergebnis gelangen, ein Ziel sei wegen zu konkreter und detaillierter Festsetzungen unzulässig, so ist immer zu bedenken, daß im Einzelfall bei Vorliegen besonderer raumordnerischer Erfordernisse ein derartiges Ziel gleichwohl zulässig sein kann.

In den folgenden Ausführungen sollen die Materien ausgespart werden, die in speziellen Gesetzen eine eigenständige Regelung erfahren haben. Diese Gesetze sehen gesonderte Fachplanungen vor. Für die Fachplanungen ergibt sich das in dieser Arbeit zu klärende Abgrenzungsproblem zwischen örtlicher und überörtlicher Planung nicht, da es sich bei ihnen und der Bauleitplanung jeweils um dieselbe Planungsstufe handelt und die Frage zulässiger Bindung der Bauleitpläne durch die Fachplanungen in den einschlägigen Gesetzen ausdrücklich geregelt ist.[1)]
Es sind hierbei vor allem die Materien der Abfallbeseitigung, des Immissionsschutzes, der Flurbereinigung, des Naturschutzes, des

1) vgl. Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.28

Straßenbaus (ausschließlich Gemeindestraßen) und der Wasserwirtschaft zu nennen.[1]

7.4.1. Orte mit zentraler Bedeutung

Das Netz der Zentralen Orte nimmt einen wichtigen Raum in der Gesamtkonzeption der Landesplanung ein. Es soll dazu dienen, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes zu schaffen.

Eine optimale Befriedigung aller Bedürfnisse bedingt Einrichtungen von gewisser Größe und Ausstattung, aber auch eine Mindestzahl von Benutzern. Dies führt wiederum dazu, daß gewisse Einrichtungen, die sogenannten zentralen Einrichtungen, deren sich die Bevölkerung zur Erfüllung ihrer Lebensansprüche bedienen muß, aus ökonomischen oder technischen Gründen nur an einem oder wenigen Punkten des Gebietes - den Zentralen Orten - vorhanden sein können.[2]
Die Auswahl der hierfür in Frage kommenden Standorte ist Aufgabe der Landesplanung. Ein Zentraler Ort braucht nicht immer identisch mit der Gemeinde im kommunalrechtlichen Sinn zu sein.[3]
Ob er einer Gemeinde entspricht oder aber größer ist (z.B. im Falle einer Agglomeration) oder auch kleiner ist (z.B. Ortsteil einer mehrpoligen Gemeinde) hängt im Einzelfall von der Zentralitätstufe des entsprechenden Zentralen Ortes, von der

1) Nachweise der einschlägigen Gesetze bei Forsthoff-Blümel aaO; zusätzlich: Gesetz über Beseitigung von Abfällen vom 7. Juni 1972 (BGBl I, S.873); Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl I S.282)
2) Klöpper, HWB d. RO u.RF Sp.3850
3) Isbary, Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche, S.20

geographischen Lage und von der Beschaffenheit des Verkehrsnetzes ab. Seine Bedeutung als Versorgungszentrum und Brennpunkt des öffentlichen Lebens für sein Einzugsgebiet kann der Zentrale Ort nur dann voll entfalten, wenn die zentralen Einrichtungen räumlich stark konzentriert sind und gute Verkehrsverbindungen zur Region besitzen.
Es ist daher legitim, den Bereich festzulegen, in dem sich insbesondere diejenigen Einrichtungen konzentrieren sollen, die zu ihrer Existenz auf die gesamte Bevölkerung des Versorgungsbereiches angewiesen sind und folglich räumlich dort lokalisiert sein sollten, wo für die Bewohner die durchschnittlich günstigsten An- und Abfahrtswege vorhanden sind.[1] Die genaue flächenmäßige Festsetzung und die Zuordnung der zentralen Einrichtungen zueinander hat aber im Regelfall der Bauleitplanung zu verbleiben.

Jeder Zentrale Ort ist von einem Nahbereich umgeben, dessen Bevölkerung ihren Grundbedarf an Gütern und Diensten im Zentralen Ort deckt. Um eine optimale Plazierung der Zentralen Orte im Raum zu gewährleisten und für die Dimensionierung zentraler Einrichtungen Richtwerte zu erhalten, können die zu den Nahbereichen gehörigen Gemeinden bestimmt werden.
Diesen Nahbereichsgemeinden ist es mit der Zuordnung zu einem Zentralen Ort untersagt, Einrichtungen zu planen, die letzteren vorbehalten sind.
Auf Grund besonderer räumlicher Verhältnisse können Selbstversorgergemeinden festgesetzt werden, die zwar über sämtliche zentralen Einrichtungen für die Grundversorgung verfügen,

1) Moewes, Inf. 1969, 629

aber keinen Nahbereich zu betreuen haben.
Des weiteren dürfte es zulässig sein, bestimmten Orten, die keine Zentralen Orte sind, näher aufgeführte zentrale Einrichtungen zuzuordnen.
Wachsende Bedeutung für die regionale Versorgung erlangen Einkaufsmärkte und Supermärkte. Soweit dies für die regionale Versorgung von Bedeutung ist, können geeignete Gebiete für derartige Versorgungseinrichtungen vorgesehen werden. Zulässigerweise wird man auch fordern können, sie seien in näher bezeichneten Gemeinden an städtebaulich integrierten Standorten vorzusehen.[1)]

7.4.2. Landesplanerische Funktionszuweisung

Landesplanerische Funktionszuweisung ist ihrem Wesen nach funktionale und strukturelle Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Teilräumen des Gesamtraumes.[2)]
Die Landesplanung kann hierbei auf zweierlei Wegen vorgehen. Zum einen kann sie für jede Gemeinde die sozio-ökonomische Funktion angeben, die sie im größeren Raum haben soll, zum anderen kann sie für jeden Teilraum die von ihm zu erfüllenden Aufgaben festsetzen.

7.4.2.1. Funktionsbestimmung der Gemeinden

Teilweise wird die Funktionsbestimmung der Gemeinden durch die Landesplanung für unzulässig gehalten.[3)]

---

1) vgl. § 24 IV Entw eines Gesetzes zur Landesentwicklung n-w Landtag - Drks 7/1764
2) so Dahlke, Voraussetzung und Auswirkungen landesplanerischer Funktionszuweisungen, S.1
3) so z.B. Weber, Diskussionsbeitrag in Verfassungs- und Verwaltungsprobleme Speyer, Bd 27, 157; Ullmann, Die demokratische Gemeinde 1973, 957

Es sei in erster Linie Angelegenheit des legitimen Selbstverständnisses jeder einzelnen Gemeinde, so wird eingewandt, ob sie sich als Wohnstadt oder als Industriegemeinde verstehen wolle.[1] Die Typusbestimmung einer Gemeinde durch die Landesplanung stelle daher einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit dar.[2]

Dieser Ansicht kann jedoch nicht gefolgt werden, denn die Funktionsbestimmung hängt in erster Linie von der geographischen Lage, von der sozio-ökonomischen Struktur des die Gemeinde umgebenden Raumes und vielen anderen überörtlichen Komponenten ab. Zum anderen deutet der Begriff "Funktionsbestimmung" darauf hin, daß die Gemeinde eine Aufgabe innerhalb eines übergeordneten Ganzen zu erfüllen hat. Diese kann sie sich aber nicht selbst stellen, sondern hat sich in das Gesamtgefüge einzuordnen.

Es ist also unbedenklich, wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Gemeinden ihre Funktionen innerhalb der gesamträumlichen Ordnung zuweisen.

Einen sehr weiten Rahmen setzen die Ziele der Ortsplanung, wenn sie sich auf die Festsetzung der anzustrebenden Hauptfunktionen beschränken. Bezüglich der übrigen Funktionen bleibt den Gemeinden freie Hand, soweit nur die von der Landesplanung ausgewiesenen Hauptfunktionen das Erscheinungsbild der Gemeinden bestimmen.

Es bietet sich die Unterteilung in Wohn-, Industrie-, Landwirtschafts- und Erholungsgemeinden an.[3]

---

1) Weber aaO
2) so offensichtlich Ullmann aaO (ausdrücklich nur für Siedlungsschwerpunkte)
3) vgl. Kretzmer, Inf. 1972, 503

Diese Festsetzungen bieten einen gerade noch hinreichend konkreten Rahmen für die Bauleitplanung, da sie Anhaltspunkte für den auszuweisenden Bedarf an Wohn-, Gewerbe- und landwirtschaftlich zu nutzenden Flächen bieten.

Den Gemeinden können auch mehrere Funktionen zugewiesen werden, von denen wiederum diejenigen hervorgehoben werden können, die bevorzugt zu entwickeln sind.
Im Hinblick auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ist es auch unbedenklich, konkretere Angaben über die Funktion der Gemeinde zu machen, soweit dies für eine ausgewogene strukturelle Entwicklung des gesamten Planungsgebiete erforderlich ist.
So kann aus landespflegerischen und siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten näher bestimmt werden, ob die Wohngemeinde sich als Gartenstadt entwickeln soll oder ob großstädtische verdichtete Wohnformen vorherrschen sollen. Um einen ausgewogenen industriellen Besatz der Region zu gewährleisten, können Industriegemeinden näher untergliedert werden in solche, die vorwiegend standortgebundene, stark emissionsträchtige Schwerindustrie oder kleine umweltfreundliche Gewerbebetriebe beherbergen sollen.

Eine Untergliederung der Landwirtschaftsgemeinden nach der am besten geeigneten Wirtschaftsart könnte keine Anpassungspflichten der gemeindlichen Bauleitplanung begründen, da die Bauleitpläne nur städtebaulich motivierte Darstellungen, dagegen keinerlei landwirtschaftliche Nutzungsregelungen treffen können.[1)]

---

1) vgl. Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG § 5 Rdnr 41

Erholungsgemeinden lassen sich näher unterscheiden nach ihrer speziellen Erholungsfunktion: Kurorte, Badeorte, Campingorte, Orte für langfristige oder kurzfristige Erholung.

7.4.2.2. Funktionszuweisung für einzelne Teilräume

Wesentliche Aufgabe der Landesplanung ist es, den gegebenen Planungsraum sinnvoll zu gliedern und jedem Teilraum die Nutzung zuzuordnen, die für das Gemeinwohl den höchsten Sinn und Gewinn verspricht.[1] Dies geschieht zweckmäßigerweise durch die Ausweisung regionaler Teilräume als Landwirtschafts-, Forst-, Industrie-, Wohn- und Fremdenverkehrsbereiche.
Grundsätzlich haben die Regionalpläne nur die ungefähre geographische Lage dieser Bereiche anzugeben. Im Einzelfall können aber überörtliche Notwendigkeiten parzellenscharfe Grenzen für die Ausweisung einzelner Bereiche rechtfertigen. So können beispielsweise Verkehrswege die Ausdehnung eines Wohn- oder Industriebereiches begrenzen. Landespflegerische Gesichtspunkte können konkrete Grenzen für Industrie- oder Wohnbereiche bedingen.

7.4.2.2.1. Land- und forstwirtschaftliche Bereiche

Für die Bestimmung land- und forstwirtschaftlicher Bereiche gelten die Ausführungen zur"Landwirtschaftsgemeinde" entsprechend,[2]

---

1) Isbary, Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche, S.33
2) vgl. oben S.138

d.h. nähere Nutzungsangaben können bei der Bauleitplanung unmittelbar nicht verwertet werden.
Eine optimale landwirtschaftliche Struktur erfordert verkehrsgünstig gelegene Verwertungs- und Absatzeinrichtungen. Es ist daher Aufgabe der Regionalplanung, Standortentscheidungen für derartige Einrichtungen zu treffen. Diese können durchaus einmal parzellenscharf sein, wen z.B. nur ein Standort die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.
Im allgemeinen wird es dagegen ausreichen, eine Gemeinde bzw. bei mehrpoligen Gemeinden einen Ortsteil als Standort für Vermarktungseinrichtungen zu bestimmen.
Der Verlauf von Wirtschaftswegen kann regionalplanerisch beeinflußt werden, damit sie im Rahmen der Gesamtentwicklungskonzeption des Gebietes als Gemeindenverbindungsstraßen genutzt werden können.

Die Schutzfunktion des Waldes kann es erforderlich machen, daß die Ziele genaue Aussagen über die Größe und Lage der forstwirtschaftlich genutzten Flächen enthalten.
So hängt beispielsweise seine Filterwirkung im Rahmen der Bekämpfung der Luftverschmutzung und Lärmbelästigung von der Größe und Stellung des Waldes in der Landschaft ab. Wasserwirtschaftliche Gesichtspunkte können Forderungen an genaue Lage und Größe des Waldes stellen.

Seine Erholungsfunktion erfordert eine gute verkehrsmäßige Erschließung, was zu genauer Zuordnung von Straßen und forstwirtschaftlich genutzten Flächen führen kann.

7.4.2.2.2. Industrie- und Gewerbebereiche

Mit der Ausweisung von Industrie- und Gewerbebereichen sollen vor allem zwei landesplanerische Zwecke erzielt werden, zum einen die wirtschaftliche Stärkung der Region und zum anderen die Ordnung des Raumes, um Ballungstendenzen entgegenzuwirken bzw. Wohn- und Arbeitsbereiche voneinander zu trennen.
Die Konzentration von Industriebetrieben in einem bestimmten Raum ist ein legitimes landesplanerisches Anliegen, da eine zu breite Streuung dieser Betriebe bei der starken Differenzierung der industriellen Betätigung in den einzelnen Orten zu monostrukturierten Gemeinden und damit zu erhöhter Krisenanfälligkeit der gesamten Region führen kann.[1] Zum anderen ist nur auf diese Weise eine rationelle Ausnutzung der Infrastruktur und eine ausreichende Verkehrsbedienung möglich.
Um eine optimale Nutzung der Infrastruktur sicherzustellen, können die Ziele bestimmen, daß innerhalb der ausgewiesenen Bereiche Gebiete mit besonderer Standortgunst Industriebetrieben vorbehalten bleiben sollen, die auf diese Standortvorteile besonders angewiesen sind.
Z.B. sind Betriebe, die Massenverbrauchsgüter benötigen, im Hafengebiet anzusiedeln; Betriebe, die auf Gleisanschlüsse angewiesen sind, in der Nähe des Bahnkörpers anzusiedeln; transportintensive Betriebe sollen besonders günstig zum überregionalen Straßennetz liegen.
Sache der Bauleitplanung ist es, entsprechend den Forderungen der Landesplanung die konkreten Flächen auszuweisen.

---

1) Voß, Industrie aufs Land? S.112

Im Interesse einer optimalen Verkehrserschließung kann vorgeschrieben werden, daß der Industrie- und Gewerbebereich einer regional bedeutenden Straße zugeordnet werden soll. In der Regel wird man sich damit begnügen können vorzuschreiben, der Industrie- und Gewerbebereich sei so zu entwickeln, daß eine ausreichende Verkehrsanbindung gewährleistet wird. Im Interesse der aus der Region einpendelnden Arbeitnehmer kann bestimmt werden, das Gewerbegebiet soll den öffentlichen Nahverkehrslinien so zugeordnet werden, daß die Arbeitnehmer zumutbare Entfernungen zwischen Haltestelle und Arbeitsplatz zurückzulegen haben. Unbedenklich dürfte es sein, wenn die Landesplanung hierfür Anhaltswerte angibt. Die nähere Planung sollte dagegen Sache der Bauleitplanungsträger sein.

Landespflegerische Gesichtspunkte können Ziele rechtfertigen, die vorschreiben, daß an Industriebereiche anschließende besonders gefährdete Gebiete vor den Beeinträchtigungen emissionsstarker Betriebe geschützt werden sollen. Zu diesem Zwecke kann es erforderlich sein, Teilgebiete innerhalb der ausgewiesenen Industriebereiche zu bestimmen, in denen vorwiegend emissionsstarke Betriebe bzw. nicht belästigende Betriebe anzusiedeln sind.
Soweit dieser Zweck allerdings durch andere Maßnahmen in gleicher Weise erreicht werden kann, obliegt die Entscheidung über die anzuwendende Maßnahme den Trägern der Bauleitplanung.

7.4.2.2.3. Wohnsiedlungsbereiche

Als drittes Element zur Ordnung des Raumes kommt die Ausweisung von Wohnsiedlungsbereichen in Betracht.
Der Fächer von zulässigen Zielen ist hier ziemlich breit. So kann der Regionalplan nur die ungefähre Lage des Wohnsiedlungsbereiches bezeichnen. In stark verdichteten Räumen wird es oft erforderlich sein, recht konkrete Grenzlinien für die Ausdehnung der Wohnsiedlungsbereiche anzugeben, um gegenseitige Beeinträchtigungen benachbarter Funktionsbereiche zu verhindern (z.B. Zersiedlung, Emissionen). Dem gleichen Zweck kann die Forderung nach geeigneten Schutzzonen dienen, wobei die Wahl des konkreten Mittels der Bauleitplanung überlassen bleiben sollte.
Ordnung des Raumes bedeutet auch Einflußnahme auf die Verteilung der Bevölkerung in der Region. Dies läßt sich vor allem auf dreierlei Weise erreichen: durch Festlegung der zu planenden Wohnungen, wobei es dann Sache der Bauleitplanung ist, im gegebenen Rahmen die erforderliche Wohnbaufläche zu ermitteln; durch Festlegung von Bevölkerungszielzahlen, anhand derer die Gemeinden die Anzahl der benötigten Wohnungen und entsprechend die Wohnbaufläche ermitteln kann; durch Größenangaben der zu planenden Wohnungsbauflächen.
Die Bestimmung der Wohnformen, der Wohndichte obliegt im allgemeinen der Gemeinde, es sei denn, besondere übergeordnete Interessen erfordern auch hier gewisse Begrenzungen.[1)]
So können landespflegerische Gesichtspunkte in

1) vgl. Riechels, DVBl 1968, 367

gewissen Bereichen Flachbauten rechtfertigen. In Ballungsräumen könnte die Dichte der Wohnsiedlungen legitimes Interesse der Landesplanung begründen[1], vor allem, wenn es um die Verkehrserschließung mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln geht. Hier ist es gerechtfertigt, eine bestimmte Wohndichte vorzuschreiben oder zu fordern, daß eine genau festgelegte Anzahl von Wohnungen entlang der Nahverkehrslinie oder im Einzugsbereich der Nahschnellverkehrsstationen zu planen ist. Um eine Konzentration auf die ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkte sicherzustellen und Zersiedlungen der Landschaft vorzubeugen, kann es erforderlich sein, jegliche Siedlungstätigkeit entlang von Verkehrswegen außerhalb der Siedlungsschwerpunkte zu untersagen.

Ein besonderes Problem wirft die Frage auf, ob die Pläne den Gemeinden die Ausweisung neuer Wohngebiete gänzlich untersagen können. Selbst wenn dies die regionale Raumkonzeption erfordern sollte, wird man es nicht für zulässig halten können. Den Gemeinden ist zumindest soviel Wohnfläche zuzugestehen, wie sie für die Deckung des Eigenbedarfes benötigen, auch wenn dies den Interessen des übergeordneten Raumes zuwiderläuft. Insoweit fordert Art 28 II GG, daß die örtlichen Belange höher einzustufen sind als die des überörtlichen Raumes.[2]

---

1) Riechels aaO
2) ausführlich hierzu Riechels aaO

7.4.2.2.4. Fremdenverkehrsbereiche

Die Ausweisung von Fremdenverkehrsbereichen soll zweierlei bezwecken: Zum einen soll den erholungsuchenden Bürgern ein ihren Wünschen entsprechendes Gebiet zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus kann auf diese Weise der Bevölkerung strukturschwacher Bereiche eine neue Lebensgrundlage geschaffen werden.
Dies macht deutlich, daß die Auswahl geeigneter Fremdenverkehrsbereiche, die oft das Gebiet mehrerer Gemeinden umschließen, nur aus überörtlicher Sicht geschehen kann.
Die unterschiedlichen Anforderungen an einen Erholungsraum erfordern es, die in Frage kommenden Bereiche entsprechend ihrer Eignung für bestimmte Freizeitformen aufzugliedern.
So sind die Fremdenverkehrsbereiche, die von den Ballungsgebieten gut und schnell zu erreichen sind, für kurzfristige Freizeit vorzusehen. Andere Gebiete eignen sich besonders für den Kur-, Bade- oder Campingbetrieb.
Ganz allgemein wird man der Landesplanung das Recht zuerkennen können, die spzielle Freizeitfunktion für den Bereich, ja sogar für den einzelnen Ferienort festzulegen.[1)]
Sache der Bauleitplanung ist es dagegen, entsprechend den zu erwartenden Gästegruppen die benötigten Einrichtungen zu planen. Die Ziele können untersagen, daß in den Bereichen, die der Erholung dienen sollen, Bauvorhaben geplant werden, die die Erholung nachhaltig beeinträchtigen könnten.
Sie können fordern, die Fremdenverkehrsbereiche seien so zu planen, daß kein störender Durchgangsverkehr erfolgt, der zu- und abfließende

1) vgl. hierzu Turowski-Strassert, Raumforschung und Raumordnung 1972, 28

Spitzenverkehr einwandfrei bewältigt werden kann und sich der Kur- und Badebetrieb der Fremdenverkehrsbereiche ungestört entfalten kann. Wie der einzelne Fremdenverkehrsort diesen Forderungen nachkommen will, ist allein seine Sache.
Unzulässig scheint die Ausweisung gesonderter Flächen für Ferienheime und Ferienwohnungen. Wegen der besonderen Standortvoraussetzungen wird man dagegen die Flächenausweisung für Campingplätze für zulässig halten können.
Legitime Forderung der Landesplanung ist es, daß für die Erholung besonders geeignete Landschaftsteile erschlossen und für die Bevölkerung zugänglich gemacht werden.
Wie dies im einzelnen geschehen soll, ist wiederum Sache der Bauleitplanung.

7.4.2.2.5. Wochenendhausbereiche

Die Zulässigkeit der Ausweisung von Wochenendhausbereichen wurde teilweise bezweifelt, da hierdurch die Grenzen zum Aufgabenbereich der örtlichen Planung verwischt werden können.[1)]

Dieser Ansicht kann jedoch nicht gefolgt werden. Auch die Tatsache, daß § 1 II Nr.9 BNVO die Ausweisung von Wochenendhausgebieten als eine besondere Art baulicher Nutzung des Bodens auffaßt, rechtfertigt keine andere Beurteilung.

Es ist zwar richtig, daß die Bodennutzung in der Regel nicht Sache der Raumordnung, sondern der Bauleitplanung ist. Es darf aber nicht übersehen werden, daß Wochenendhausgebiete auch raumordnerische Bedeutung erlangen können.

---

1) so Brügelmann-Grauvogel, BBauG § 1 Bem.IV b aa (5)

Sie können einmal zur Zersiedlung des ländlichen Raumes beitragen, zum anderen können sie die gesamte Raumkonzeption gerade im Hinblick auf das Erholungswesen in Frage stellen, denn Wochenendhäuser werden bevorzugt in besonders reizvollen Landschaftsteilen errichtet und schmälern auf diese Weise deren Erholungswert für die übrige Bevölkerung.[1)]
Es ist daher legitimes landesplanerisches Ziel, nur solche Bereiche für Wochenendhäusbebauung vorzusehen, die derartige Gefährdungen nicht befürchten lassen. Die Entscheidung darüber, wo in diesen Bereichen Wochenendhäuser entstehen sollen, liegt in den Händen der Gemeinde. Aus landespflegerischen Gründen kann den Gemeinden aufgegeben werden, diese Freizeitsiedlungen gelände- und wegemäßig der Ortschaft zuzuordnen.[2)]

7.4.3. Ver- und Entsorgung

Die überörtliche Planung von Ver- und Entsorgungseinrichtungen steht in engem Zusammenhang mit der Planung von Entwicklungsschwerpunkten und Funktionsbereichen.
Zweck der regionalen Ver- und Entsorgungsplanung ist es zum einen, eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur in der Region zu schaffen bzw. zu erhalten und zum anderen, gleichwertige Lebensbedingungen für die gesamte Bevölkerung der Region zu gewährleisten. Sie hat der Erkenntnis Rechnung zu tragen, daß eine den heutigen Anforderungen entsprechende und zugleich ökonomisch vertretbare

1) vgl. David, HWB d.RO u.RF Sp.825
2) Quis, LK 1966, 385

Ver- und Entsorgung auf örtlicher Basis nicht mehr möglich ist.[1] Vor allem bei kleineren Gemeinden reicht weder die Finanzkraft noch der Benutzerkreis aus, derartige Einrichtungen in eigener Regie zu unterhalten.
So ist es Aufgabe der Regionalplanung, geeignete Flächen für Ver- und Entsorgungseinrichtungen auszuweisen. Die bei der Auswahl zu beachtenden Gesichtspunkte[2], wie ausreichender Sicherheitsabstand zu Siedlungsbereichen, zu Flughäfen und Verteidigungsanlagen, möglichst geringe Verunstaltung der Landschaft, zentrale Lage hinsichtlich des Benutzerkreises, Zuordnung zu Entwicklungsschwerpunkten können es erforderlich machen, den für die Errichtung dieser Anlagen vorgesehenen Bereich sehr konkret festzulegen. Soweit eine Anlage überregionale Versorgungsfunktionen wahrnehmen soll und durch ein Verbundsystem mit Anlagen gleicher Art verknüpft ist, kann es sogar erforderlich sein, den Standort parzellenscharf festzulegen.
Es handelt sich überwiegend um Anlagen der Energiegewinnung, Umspann-, Abwässerreinigungs- und Fernmeldeanlagen.
Zur Verbesserung der Lebensverhältnisse und um eine ökonomische Ausnutzung vorhandener oder geplanter Abwässerreinigungsanlagen sicherzustellen, kann gefordert werden, daß die Gemeinde voll kanalisiert wird und an genau bezeichnete Klärwerke anzuschließen ist.

Es erscheint auch unbedenklich, die Planung schmutzwasserintensiver Betriebe nur im Einzugsbereich leistungsfähiger Sammler eines näher bezeichneten Systems zuzulassen.

---

1) vgl. Laux, LK 1967, 146
2) vgl. hierzu Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1972 Kap. 6.5.5.

Wachsende raumordnerische Bedeutung erlangen Rohrfernleitungssysteme. Als kostengünstige Transportsysteme tragen sie zu einer weitgehenden Angleichung der Energiepreise in den einzelnen Teilräumen und damit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abgelegener Gebiete bei.

So ist die Festlegung von Fernleitungstrassen ein geeignetes landesplanerisches Mittel zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in den schwächer besiedelten Gebieten. Dem Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung auf Entwicklungsachsen zu konzentrieren, dient die Forderung, Fernleitungen sollen im Verlauf von Entwicklungsachsen trassiert werden.[1)]
Um Störungen der Umweltsituation in Siedlungen und schützenswerten Landschaftsteilen zu vermeiden sowie den Flächenbedarf gering zu halten, kann gefordert werden, Energie- und Produktenleitungen zu bündeln.[2)] Aus den gleichen Gesichtspunkten kann die Forderung nach verkabelten Leitungen erhoben werden.

7.4.4. Bildungseinrichtungen

Bei der Planung von Bildungseinrichtungen kommt den Regionalplänen vor allem die Aufgabe zu, durch optimale Verteilung des Bildungsangebotes jedem Bewohner der Region gleichwertige Bildungschancen zu garantieren.[3)] Hierbei gilt es vor allem, geeignete Standorte für diese Einrichtungen festzulegen.

---

1) vgl. § 26 IV Entw. n-w G zur Landesentwicklung
2) vgl. Entwurf "Regionale Infrastruktur SVR" 8.11 TZ 5
3) Back u.a., HWB d.RO u.RF Sp.2596

Da die verschiedenen Schulformen jeweils einen unterschiedlich großen Einzugsbereich haben, können Zentrale Orte entsprechend ihrer Zentralitätsstufe als Standorte für diese Schulen bestimmt werden. Um allen aus der Region einpendelnden Schülern bestmögliche Schulwegbedingungen zu schaffen, können die Ziele innerhalb des ausgewählten Standortes zulässigerweise das Gebiet bestimmen, in dem die Schule zu errichten ist. Sie können sich aber auch darauf beschränken, die zu erfüllenden Kriterien für die Schulplanung anzugeben wie: Lage im Einzugsbereich eines Nahverkehrssystems; Zuordnung zu den zentralen Einrichtungen des Ortes. Nur in Ausnahmefällen, wenn verschiedene raumordnerische Determinanten dies zwingend erfordern, wird es nötig sein, die genaue Lage der Schule vorzuschreiben.
Um den einpendelnden Schülern eine eignungsgerechte Schulwahl und einen späteren Übergang zu anderen Schulformen zu ermöglichen, können die Ziele vorsehen, daß die verschiedenen Schulformen an vorgeschriebenen Orten zu Schulzentren zu konzentrieren sind.[1] Auf diese Weise wird zudem sichergestellt, daß die vorhandenen Schuleinrichtungen später einmal Gesamtschulsysteme aufnehmen können.

Auch bei der Hochschulplanung braucht sich die Landesplanung nicht darauf zu beschränken, den Makrostandort der Hochschule festzulegen. Sie kann darüber hinaus auch den Mikrostandort dieser Bildungseinrichtung bestimmen.
Dies ist insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil die Hochschule als höchste regionale Bildungseinrichtung besonders von ihrer Standort-

1) vgl. hierzu Martinsen, LK 1971, 149

gunst abhängig ist[1] und weil ihr Schrittmacherfunktionen für die Entwicklung der gesamten Region zukommen.[2]
Des weiteren können die Ziele bestimmen, die Hochschule solle in der Nähe leistungsfähiger Nahverkehrsmittel oder des Haltepunktes eines öffentlichen regionalen Verkehrsmittels liegen, räumliche Nähe von Hochschule und Wohngebieten sei zu gewährleisten und sie sei in das Stadtzentrum zu integrieren.[3]
Sache der Bauleitplanung wäre es, die verschiedenen Hochschulfunktionen flächenmäßig zu verteilen, die genaue Zuordnung zu den Wohnbereichen bzw. den Verkehrsmitteln vorzunehmen.

7.4.5. Gesundheitliche und soziale Einrichtungen

Die Regionalplanung hat für eine quantitativ ausreichende, optimal leistungsfähige ambulante und stationäre Krankenversorgung der in ihrem Gebiet lebenden Bevölkerung in ausgewogener Verteilung und mit horizontal wie vertikal zweckmäßigem Wirkungsgefüge zu sorgen.[4] Zu diesem Zwecke hat sie geeignete Krankenhausstandorte innerhalb der Region festzulegen, die zwei wesentliche Voraussetzungen zu erfüllen haben.
Zum einen müssen sie von der Bevölkerung gut erreichbar sein. Zum anderen erfordern die aus ökonomischen und medizinisch-technischen Gründen notwendigen Mindestgrößen und Spezialisierungen der Krankenhäuser einen gewissen Einzugsbereich.[5] Eine beiden Forderungen gerecht

1) vgl. Geipel, Raumforschung und Raumordnung, 1971, 167
2) vgl. Edding, Raumforschung und Raumordnung, 1970, 197
3) vgl. Aminde, Hecking, Inf. 1972, 546
4) vgl. von Manger-Koenig, Krankenhauswesen und ärztliche Versorgung als Aufgaben der Raumordnung, S.79
5) Wiegand, Inf. 1969, 215

werdende Standortentscheidung kann nur aus regionaler Sicht gefällt werden.
Als weitere Ziele kämen in Betracht: Die Festlegung des Einzugsgebietes bzw. die anzustrebende Bettenzahl des Krankenhauses.
Soweit dem Krankenhaus besondere Bedeutung als Unfallkrankenhaus zukommen soll, kann es räumlich sehr genau festgelegt werden. Im allgemeiner wird es aber ausreichen, als Standort eine Gemeinde, bei mehrpoligen Gemeinden und in Ballungsgebieten einen Ortsteil bzw. einen Siedlungsschwerpunkt anzugeben. Daneben kann gefordert werden, das Krankenhaus soll gute Verkehrsverbindungen zum regionalen Straßensystem besitzen oder aber im Fußgängereinzugsbereich von Nahverkehrsmitteln liegen.
Die konkrete Ausfüllung dieser Forderungen wäre dann Sache der Bauleitplanung.

Die vorstehenden Ausführungen gelten sinngemäß für die übrigen sozialen und gesundheitlichen Einrichtungen wie solche für Alte und Körperbehinderte, Anstalten, Sportanlagen, Schwimmhallen usw.

7.4.6. Verkehr

Die Verkehrsplanung hat im städtischen und im ländlichen Raume unterschiedlichen Zielsetzungen Rechnung zu tragen.
In den Verdichtungsgebieten gilt es, Überlastungsprobleme zu lösen, in ländlichen Gebieten muß dagegen durch Zusammenfassung des Verkehrsaufkommens in seiner weiträumigen Verteilung eine gewisse Mindestmenge für die jeweilige

spezifische Verkehrsbedienung erreicht werden.[1] Wie diese Verkehrsprobleme gelöst werden, hat entscheidenden Einfluß auf die Entwicklungsmöglichkeit des entsprechenden Raumes.[2]

In Ballungsgebieten ist es zur Straßenentlastung erforderlich, den größtmöglichen Anteil des Nahverkehrs auf öffentliche Nahverkehrsmittel zu übertragen.

Zur Erreichung dieses Zwecks bedarf es einiger regionalplanerischer Festsetzungen.

So ist eine verbindliche Festlegung des Bahnnetzes erforderlich, um eine direkte Verbindung der Siedlungsschwerpunkte gemäß ihrer Gliederung sicherzustellen.

Um möglichst schnelle Verbindungen zwischen den verschiedenen Funktionsbereichen zu ermöglichen, kann die Regionalplanung verlangen, daß die örtlichen Planungsträger durch geeignete Maßnahmen einen störungsfreien Verkehr garantieren sollen. Die Auswahl unter den verschiedenen Möglichkeiten, wie unterirdische Linienführung, Bau besonderer Bahnkörper oder andere Lenkungs- und Ausbaumaßnahmen ist dagegen Sache der Bauleitplanung.

Der Regionalplanung obliegt es, auf eine optimale Ausnutzung des Nahverkehrssystems hinzuwirken. Zu diesem Zweck kann sie verlangen, Haltestellen seien dort vorzusehen, wo ein großer Einzugsbereich ist. Sie kann vorschreiben, Wohnsiedlungsbereichen seien Haltestellen in Fußgängerentfernung zuzuordnen.

Um Wohngebieten abseits der Nahverkehrslinien die Annehmlichkeiten dieses Verkehrssystems nutzbar zu machen, kann verlangt werden, Buslinien

---

1) vgl. von Krezmar, Raum und Siedlung 1969,268f
2) ausführlich hierzu Oettle, Raumforschung und Raumordnung 1972, 114

hätten Zubringerfunktionen zu den schienengebundenen Nahverkehrsmitteln zu übernehmen und an geeigneten Haltepunkten seien Anlagen für Park and Ride-Systeme vorzusehen.
Wie diese Forderungen konkret erfüllt werden, ist dagegen Sache der Bauleitplanung. Die Regionalpläne können natürlich unverbindliche Vorschläge machen, welche Lösungen aus regionalplanerischer Sicht besonders geeignet erscheinen

Im Einzelfall dürfte es durchaus zulässig sein, wenn die Regionalpläne innerhalb der Gemeinden in Ballungs- und Ballungsrandgebieten die Knotenpunkte und Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs genau festlegten. Dies vor allem dann, wenn sie als Kristallisationspunkte einer besonders starken städtebaulichen Verdichtung ausgewählt sind.[1)]

Ziel der regionalen Straßenplanung[2)3)] ist es, die Region an das Fernstraßennetz anzubinden, den Anschluß der Region an die umliegenden Gebiete sicherzustellen sowie zur innerregionalen Verkehrserschließung beizutragen.
Die Regionalpläne können sich zu diesem Zwecke auf die Forderung beschränken, bestimmte Gemeinden seien gut zu verbinden, wobei die genaue Straßenführung von den beteiligten Planungsträgern festgelegt werden kann. Sie können aber auch eine kartenmäßige Straßennetzkonzeption aller regional bedeutsamen Straßen erstellen.

---

1) vgl. Hessing, Inf. 1971, 485
2) vgl. Regionalplan "Mittelrhein" Kap. 354-1
3) Es ist darauf hinzuweisen, daß diese die Straßenplanung angehenden Ziele die gemeindliche Planungshoheit nur zu einem geringen Teil berühren, soweit es sich nämlich um Gemeindestraßen handelt.

Auf die Dimensionierung der Straßen kann die Regionalplanung ebenfalls Einfluß nehmen. Je nach der Bedeutung der Straße und dem erwarteten Verkehrsaufkommen kann verlangt werden, daß Straßen mehrspurig und kreuzungsfrei zu planen, an näher bestimmten neuralgischen Punkten Verbreiterungen oder Kriechspuren vorzusehen sind. In der Regel sollte man sich jedoch auf den Hinweis beschränken, bestimmte regionale Verkehrsengpässe seien zu entschärfen. Die Wahl der Mittel sollte dagegen den Durchführenden überlassen bleiben.

Im Interesse einer zügigen Linienführung kann die Regionalplanung vorschreiben, Straßen mit regionaler Bedeutung, die innerstädtische Bereiche und geschlossene Siedlungsgebiete durchlaufen, seien durch Ortsumgehungen zu ersetzen oder aber in einer zweiten Ebene zu führen.

7.5. Verfassungskräftig abgesicherte Beteiligungsrechte der Gemeinden bei der Regionalplanung

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigten, bestimmen im wesentlichen regionalplanerische Festsetzungen die Struktur der Gemeinden. Dies wirft die Frage auf, ob die Gemeinden sich damit begnügen müssen, den durch die Regionalplanung gesteckten Rahmen auszufüllen oder ob sie kraft Verfassungsrechts befugt sind, bei der Aufstellung des Regionalplanes mitzuwirken.

Teilweise wird ein solches Recht aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art 103 GG) hergeleitet.[1] Diese Ansicht geht davon aus, daß die Anpassungspflichten begründenden Ziele die Planungshoheit der Gemeinden einschränkten. Wegen dieses Eingriffs in die Rechtssphäre der Gemeinde stehe letzterer der Anspruch auf rechtliches Gehör zu.
Dieser Meinung ist schon im Grundsätzlichen zu widersprechen. Die Interpretation des Art 28 II GG hat ergeben, daß die gemeindliche Planungshoheit von vornherein mit überörtlich bedingten Einschränkungen belastet ist.[2] Da die Ziele diese Einschränkungen aktualisieren, können sie nicht zugleich die kommunale Planungshoheit beschränken.[3] Folglich kann auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs keine Anwendung finden.

Der Anspruch der Gemeinden auf Mitwirkung an der Regionalplanung folgt vielmehr direkt aus Art 28 II GG.

---

1) vgl. RegEntw ROG BT-Drks IV/1204 zu § 4 = S.9; Stich, Rechtsschutzprobleme, S.131; Hohberg, Landesplanung, S.34
2) vgl. S.129
3) so aber Weber, Gutachten 45. dt. Juristentag, S.51

Dies läßt sich folgendermaßen begründen:
Kennzeichnend für die Raumordnung ist das Gegenstromprinzip. Das heißt u.a., der höherrangige Plan hat die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume zu berücksichtigen.[1]
Für die Regionalpläne, die den Bauleitplänen einen Rahmen setzen sollen, bedeutet dies, sie haben die örtlichen Gegebenheiten und Erfordernisse der Gemeinden mit denen des überörtlichen Raumes in Einklang zu bringen.
Da die Gemeinde zur verfassungsmäßigen Vertreterin örtlicher Belange berufen ist, muß sie auch das Recht haben, diese gegenüber den überörtlichen zu vertreten.[2]
Dieses Mitwirkungsrecht ist also ebenso eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft wie die oben erwähnten Belange, die bei der Regional planung zu berücksichtigen sind.
Wenn teilweise das Beteiligungsrecht auf die Gemeinden beschränkt wird, die von den Planfestsetzungen betroffen sind[4], so ist dies nach der hier vertretenen Auffassung durchaus korrekt. Es ist jedoch zu bedenken, daß der Regionalplan die Entwicklung jeder Gemeinde der Region aufs Nachhaltigste beeinflußt, auch wenn die einzelnen Planfestsetzungen diese oder jene Gemeinde gar nicht zu betreffen scheinen.
Praktisch ist also jede Gemeinde der Region vom Planinhalt des Regionalplanes betroffen, so daß auch jeder ein Mitwirkungsrecht bei der Planaufstellung zusteht.

---

1) vgl. § 1 IV ROG
2) so auch BVerwG DVBl 1969, 362; Stich aaO
3) vgl. Schultze aaO, S.82
4) vgl. § 5 II,2 ROG; Hohberg aaO, S.116; Stich aaO; BVerwG aaO

Fraglich ist, in welchem Maße Art 28 II GG die kommunale Beteiligung an der Regionalplanung garantiert. Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu bedenken, daß das verfassungsmäßig garantierte Mitwirkungsrecht in enger Beziehung zu seinem sachlichen Substrat, den von den Gemeinden eigenverantwortlich wahrzunehmenden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft steht.
Da letztere im Konfliktfall hinter den überörtlichen Angelegenheiten zurückzustehen haben, garantiert Art 28 II GG auch nur einen Mindeststandard an kommunalen Beteiligungsrechten - nämlich nur das Recht, die kommunalen Belange im Planungsverfahren geltend zu machen, so daß die Träger der Regionalplanung sie bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen haben.
Selbstverständlich sind die einzelnen Länder nicht gehindert, stärker ausgeprägte Beteiligungsrechte der Gemeinden zu normieren.[1)]
Dieses Mehr ist aber nicht durch Art 28 II GG garantiert.

Die vorstehenden Ausführungen sichern ein an früherer Stelle getroffenes Ergebnis[2)] verfassungskräftig ab, daß nämlich alle Gemeinden der Region an der Regionalplanung zu beteiligen sind.[3)] Dies braucht nicht in jedem Fall eine direkte Mitwirkung zu sein. Zu fordern ist aber, daß die beteiligten Gemeinden demokratisch legitimierte Vertreter aller betroffenen Gemeinden sein müssen.
Dieses Erfordernis schließt eine Mediatisierung der Gemeinden durch die Landkreise aus.

---

1) wie die hier untersuchten Länder die Beteiligungsrechte im einzelnen ausgestaltet haben vgl. S.33ff, 42ff
2) vgl. S.29f, 39
3) Bei dieser Feststellung wird davon ausgegangen, daß jede Gemeinde der Region vom Regionalplan betroffen wird.

Lebenslauf

Ich wurde am 1. Mai 1946 als Sohn des Fabrikanten Fritz Rutkowski und seiner Ehefrau Eva-Brigitte, geb. Schäfer in Magdeburg geboren.
Von 1952-1960 besuchte ich die Grundschule in Magdeburg und wechselte dann auf die Oberschule über.
1961 verließ ich mit meinen Eltern und meinem Bruder Magdeburg und kam nach Hannover, wo ich 1966 an einem neusprachlich-naturwissenschaftlichen Gymnasium die Reifeprüfung ablegte.
Nach 2-jähriger Dienstzeit bei der Bundeswehr begann ich im Sommersemester 1968 an der Universität Göttingen Jura zu studieren.
Am 21. Oktober 1972 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt beim niedersächsischen Ministerium der Justiz in Hannover

1970 heiratete ich die Volksschullehrerin Brigitte Ziegner.